

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 4  
TOMO I**

Agosto 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 4**  
**TOMO I**

Agosto 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 IV) .....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo IV) .....	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 .....

293

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....

3147

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes .....

3483

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis .....

3549

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

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

3701

■ **Subsección 2**

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

3707

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis .....

3807

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 3863

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 4545

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 4599

### ■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 4785

## ■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ Subsección 1

Pleno ..... 4985

#### ■ Subsección 3

Ministro Presidente ..... 4991

### ■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal ..... 4999

## ■ NOVENA PARTE

### Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5061
Índice de Sentencias .....	5087
Índice de Votos .....	5103
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	5377
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	5549
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal.....	5551
Índice en Materia Constitucional.....	5555
Índice en Materia Penal .....	5561
Índice en Materia Administrativa.....	5565
Índice en Materia Civil.....	5575
Índice en Materia Laboral .....	5579
Índice en Materia Común.....	5589
Índice de Jurisprudencia por Precedentes .....	5599
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	5601
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5611
Índice de Ordenamientos .....	5631

## 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 precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

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

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

A efecto de clarificar la manera en que se integran 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>

\* 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 (1)





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI EL QUEJOSO OPTÓ POR AMPLIAR SU DEMANDA EN CONTRA DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO, ES INNECESARIO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE DICHO ACTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 15 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **quince de octubre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

#### Resolución

Correspondiente a la contradicción de tesis 4/2019, **suscitada entre los criterios sustentados por el** Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado



de México, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. La problemática jurídica a resolver es la siguiente:

**Cuando el quejoso opta por ampliar su demanda de amparo ¿debe agotar el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio originalmente promovido por violación al derecho de petición?**

## I. Antecedentes

1. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito** resolvió el amparo en revisión 568/2017 el quince de febrero de dos mil dieciocho.<sup>1</sup>

2. En la ejecutoria se determinó que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, relativa al principio de definitividad, respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable al rendir su informe justificado en un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, si ya se había admitido la ampliación de la demanda en su contra.

3. Del asunto en cuestión derivó la tesis aislada XXI.1o.P.A.12 K (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR NO AGOTARSE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, SI SE ADMITIÓ LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN SU CONTRA. En congruencia con lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 149/2006 y 2a./J. 205/2008, de rubros: 'DEMANDA

<sup>1</sup> La ejecutoria respectiva se encuentra visible en las páginas 63 a 95 del expediente que se resuelve.



DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.' y 'CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. OPERA CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO EXHIBE LA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN FORMULADA, QUEDANDO EXPEDITOS LOS DERECHOS DEL QUEJOSO PARA AMPLIAR SU DEMANDA INICIAL, PROMOVER OTRO JUICIO DE AMPARO O EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PROCEDA.', respectivamente, este Tribunal Colegiado de Circuito considera que no se actualiza la causal de improcedencia del juicio de amparo, prevista por el artículo 61, fracción XX, de la ley de la materia, por no agotarse el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable al rendir su informe justificado en un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, si se admitió la ampliación de la demanda contra esa contestación, en virtud de que sería un contrasentido que, tras haberse admitido ésta a trámite, en la sentencia se determinara la inejecutabilidad de la acción por no agotar previamente los recursos ordinarios procedentes, en tanto que el quejoso conoció dicho acto durante la tramitación del juicio constitucional, en el cual se le otorgó –por economía procesal–, la oportunidad de reclamarlo y, en ese contexto, resultaría denegatorio de justicia que, con posterioridad, al dictarse la sentencia, el Juez considere que debió accionar previamente los medios ordinarios de defensa pues, se insiste, es justamente en cumplimiento a lo determinado jurisprudencialmente por el Alto Tribunal que tuvo la oportunidad de impugnar ese acto, mediante la ampliación de la demanda."<sup>2</sup>

4. A su vez, el **Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región** resolvió el amparo en revisión \*\*\*\*\* del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito (\*\*\*\*\*) el siete de agosto de dos mil dieciocho.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial*, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 2936 y registro digital: 2017143.

<sup>3</sup> La resolución correspondiente se encuentra visible en las páginas 4 a 35 del expediente que se resuelve.



5. En su resolución, el órgano colegiado indicó que la parte quejosa debe agotar el principio de definitividad en el supuesto de que se promueva juicio de amparo por violación al derecho de petición, si de la respuesta emitida por la autoridad responsable en su informe justificado se advierte la existencia de un nuevo acto vinculado con la violación reclamada, aun cuando se le haya dado vista para formular la ampliación de su demanda.

6. Del asunto en cuestión derivó la tesis aislada (I Región)7o.1 K (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN SU INFORME JUSTIFICADO, SE ADVIERTE UN NUEVO ACTO VINCULADO CON LA VIOLACIÓN RECLAMADA, EL QUEJOSO DEBE AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, AUN CUANDO SE LE HAYA DADO VISTA PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA. El Juez de Distrito debe dar vista al quejoso con el informe justificado en el cual se advierte la existencia de un nuevo acto vinculado a la omisión reclamada por violación al derecho de petición, así como prevenirlo para que, si lo estima conveniente, amplíe su demanda y lo señale como acto reclamado pues, de no hacerlo, incurriría en una violación a las normas del procedimiento que origina su reposición. Sin embargo, ese cumplimiento no imposibilita al Juez para analizar en la sentencia la procedencia de la ampliación de la demanda, ya que, de estimar lo contrario, podrá sobreseer en el juicio, al considerar que se acredita alguna causa de improcedencia. En este sentido, el quejoso tiene expeditos sus derechos para impugnar el nuevo acto como corresponda y estime conveniente, esto es, mediante la ampliación de la demanda inicial, del medio ordinario de defensa que proceda, o de un nuevo juicio de amparo. Ahora bien, si considera que la vía adecuada es la ampliación de la demanda y desahoga el requerimiento en esos términos, debe soportar las consecuencias de su decisión, pues de actualizarse alguna causa de improcedencia, como puede ser que exista un medio de defensa ordinario en su contra, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto debe sobreseer en el juicio, al ser improcedente dicho acto, por no haberse agotado el principio de definitividad, cuando no se actualice alguna excepción a éste. Lo anterior, porque el quejoso estuvo en con-



diciones de optar por interponer el recurso ordinario, al encontrarse previsto en la legislación aplicable, y no así por la ampliación de la demanda, pues la vista que se le dio no lo coaccionaba a actuar de determinada manera, ya que podía proceder como estimara conveniente para impugnar el nuevo acto de autoridad, pues el Juez únicamente le dio vista para cumplir con la obligación a la que se encuentra constreñido, lo cual no representa una imposición para el quejoso, por lo que si eligió la vía incorrecta, ello es en su propio perjuicio y, por tanto, debe sobreseerse en el juicio de amparo."<sup>4</sup>

7. El Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios arriba mencionados, mediante escrito presentado el tres de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>5</sup>

8. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y ordenó su registro con el número de expediente 4/2019, mediante acuerdo de siete de enero de dos mil diecinueve.<sup>6</sup>

9. En dicho acuerdo, se requirió a los tribunales contendientes para que remitieran versión digitalizada del original o, en su caso, copias certificadas de las ejecutorias en las que sostuvieron los criterios cuya contradicción fue denunciada; se instruyó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito que informara si su criterio se mantenía vigente o, de ser el caso, indicara la causa para tenerlo por superado o abandonado y, finalmente, se turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

10. El presidente de este Alto Tribunal tuvo por cumplido el requerimiento arriba descrito, por acuerdo de veintidós de enero de dos mil diecinueve, en

<sup>4</sup> Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo II, diciembre de 2018, página 1061 y registro digital: 2018554.

<sup>5</sup> Véanse páginas 2 y 3 del expediente que se resuelve.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, páginas 39 a 42.



el cual tuvo al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito informando que el criterio denunciado continuaba vigente. De ahí que se declarara integrado el expediente y se ordenara su envío al Ministro ponente, para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>7</sup>

## II. Competencia

11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en **materia común**, suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

## III. Legitimación

12. La denuncia de la presente contradicción de tesis proviene de parte legitimada, porque fue presentada por los Magistrados integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

## IV. Existencia de la contradicción

13. Este Tribunal Pleno ha establecido 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.

14. El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS

<sup>7</sup> Ibid., página 105.



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>8</sup>

15. Conforme a dicha jurisprudencia, 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 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 los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

16. Así, para considerar existente una contradicción de tesis, deben surtirse los siguientes requisitos:

a) Los tribunales contendientes deben 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.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos, debe existir algún punto de toque, es decir, 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) Lo anterior debe dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

<sup>8</sup> Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y con registro digital: 164120.



17. En el caso, se actualizan todos los requisitos de referencia, tal y como enseguida se demostrará.

18. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

19. En efecto, consta en autos que **el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito** resolvió el amparo en revisión 568/2017 el quince de febrero de dos mil dieciocho. En dicho asunto, la parte quejosa impugnó la sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, emitida por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, en el amparo indirecto \*\*\*\*\*.

20. El acto reclamado consistió, esencialmente, en la falta de respuesta por parte del secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, respecto de una petición del quejoso para que se colocara la señalética en una calle del fraccionamiento Costa Azul de Acapulco, así como la colocación de la nomenclatura de esa calle.

21. El Juez de Distrito tuvo por recibido el informe justificado el treinta de mayo de dos mil diecisiete, del cual advirtió que la responsable había dado una respuesta al quejoso a través del oficio \*\*\*\*\* , de dieciséis de mayo del mismo año.

22. En razón de ello, con fundamento en el artículo 111 de la Ley de Amparo, el Juez previno al quejoso para que en el plazo de quince días manifestara lo que a su interés conviniera, con el apercibimiento que de no hacerlo, se continuaría con el trámite del asunto con las constancias que existieran en el expediente.

23. El quejoso amplió su demanda y señaló como acto reclamado la respuesta que emitió la autoridad responsable a través del oficio \*\*\*\*\* , de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete. El juzgador federal requirió el informe justificado y señaló fecha para la audiencia constitucional.



24. El Juez de Distrito dictó sentencia, terminada de engrosar el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, en el sentido de sobreseer en el juicio respecto de la omisión de respuesta reclamada al actualizarse la causa de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos.

25. Asimismo, se sobreseyó en contra del acto reclamado en la ampliación de la demanda, con fundamento en el artículo 63, fracción V, en relación con el numeral 61, fracción XX, ambos de la Ley de Amparo, por considerar que debió agotarse el principio de definitividad.

26. A su vez, el Tribunal Colegiado dejó firme el sobreseimiento relacionado con la omisión inicialmente reclamada y determinó que contrario a lo resuelto en primera instancia, el quejoso no tenía la obligación de agotar recurso ordinario alguno cuando el acto reclamado hubiera surgido con motivo de la tramitación del juicio y por el cual se hubiera formulado ampliación de la demanda; por lo que resultaba infundada la causa de improcedencia invocada en la sentencia recurrida.

27. Al respecto, se indicó que el Juez Federal actuó de manera dogmática al considerar la procedencia del juicio, sin considerar que el acto que se analizaba había surgido a partir de la rendición del informe justificado y que éste no había sido del conocimiento del quejoso, sino hasta dicha actuación; por lo que exigir agotar el recurso ordinario resultaba incorrecto, ya que se causaría un retardo en la impartición de justicia, en detrimento del artículo 17 de la Constitución Federal, en su vertiente de acceso a la justicia.

28. Al respecto, el órgano colegiado indicó que el acto reclamado inicialmente era la falta de respuesta a la petición remitida a través del oficio \*\*\*\*\* , de quince de febrero de dos mil diecisiete, a la autoridad señalada como responsable, secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Acapulco de Juárez; por lo que, al dar contestación la responsable a dicho escrito durante la tramitación del juicio constitucional, lo procedente fue la ampliación de la demanda inicial, para agregar a la litis un acto del cual el quejoso tuvo conocimiento con posterioridad a la presentación de la demanda.



29. De esta forma, indicó que si bien el principio de definitividad es un presupuesto para la procedencia del juicio de amparo, ello no podía ser exigido si se había conocido el nuevo acto dentro del juicio constitucional, pues se obligaría al quejoso a no ejercer su derecho a la ampliación de demanda y renunciar a la protección federal.

30. Reforzó sus consideraciones en las jurisprudencias 2a./J. 149/2006 y 2a./J. 205/2008, sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN." y "CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. OPERA CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO EXHIBE LA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN FORMULADA, QUEDANDO EXPEDITOS LOS DERECHOS DEL QUEJOSO PARA AMPLIAR SU DEMANDA INICIAL, PROMOVER OTRO JUICIO DE AMPARO O EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PROCEDA."

31. En consecuencia, el Tribunal Colegiado determinó revocar el sobreseimiento y procedió al estudio de los conceptos de violación. Hecho lo cual, determinó que la respuesta de la autoridad responsable no fue congruente con lo efectivamente solicitado, pues dicha autoridad acordó un cambio de nomenclatura de calle, cuando el quejoso solicitó la colocación de nombre a una vialidad de Acapulco de Juárez, mas no su modificación.

32. En consecuencia, el órgano colegiado **concedió el amparo** para que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, dejara insubsistente el oficio número \*\*\*\*\*\*, de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, y en su lugar, emitiera otro en el que atendiera la solicitud del quejoso en los términos efectivamente planteados.

33. El asunto en cuestión dio lugar a la tesis aislada de rubro: "AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA POR NO AGOTARSE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD



RESPECTO DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO, SI SE ADMITIÓ LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA EN SU CONTRA."

34. A su vez, el **Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región** resolvió el amparo en revisión 64/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito (cuaderno auxiliar 566/2018) el siete de agosto de dos mil dieciocho. En dicho asunto, el quejoso impugnó la sentencia de ocho de marzo de dos mil dieciocho, emitida por el Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, dentro del amparo indirecto \*\*\*\*\*.

35. En dicho asunto se reclamó, esencialmente, una violación al derecho de petición por la omisión de la Dirección General del Trabajo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México, de pronunciarse respecto de la queja interpuesta el veinte de abril de dos mil diecisiete, por el quejoso, en el que éste solicitó que se llevara a cabo una visita de inspección por la comisión de irregularidades en el reparto de utilidades de dos sociedades mercantiles, durante los ejercicios fiscales dos mil doce a dos mil quince.

36. El Juez de Distrito solicitó a la autoridad responsable su informe justificado, la cual, al rendirlo, adjuntó una copia del oficio \*\*\*\*\* , de dos de octubre de dos mil diecisiete, emitido por el jefe del Departamento de Inspección de Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México, en donde había dado respuesta a la solicitud del quejoso (por lo que en esa misma fecha, se determinó ya no tener como autoridad responsable a la Dirección General del Trabajo de la Secretaría del Trabajo del Estado de México, para tener con tal carácter a quien emitió la respuesta).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> En el oficio mencionado, la autoridad indicó que llevó a cabo inspecciones extraordinarias sobre condiciones generales de trabajo a las dos sociedades mercantiles mencionadas por el quejoso y se obtuvo que una de ellas no tenía trabajador alguno y la otra presentó documentación suficiente para acreditar que había pagado en términos legales la participación de los trabajadores en sus utilidades y, en particular, el quejoso formó parte de las Comisiones Mixtas para el Reparto de Utilidades de los años dos mil doce al dos mil dieciséis en su calidad de \*\*\*\*\* , sin que existieran recibos a su nombre donde constara la recepción de las cantidades a su favor, de donde derivaba la presunción de que se encontraban a su disposición, por lo cual, únicamente, faltaba que se hiciera el cobro respectivo.



37. En razón de ello, con fundamento en el artículo 111 de la Ley de Amparo, el Juez Federal dio vista al quejoso para que manifestara si era su deseo ampliar su demanda de amparo, lo cual efectivamente ocurrió, y se señaló como nuevo acto reclamado la respuesta emitida por la autoridad responsable a través del oficio \*\*\*\*\*.

38. El Juez de Distrito dictó sentencia el ocho de marzo de dos mil dieciocho, en el sentido de sobreseer en el juicio respecto de la omisión reclamada al actualizarse la causa de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos del acto reclamado, derivado de la respuesta que se dio a la petición del quejoso.

39. Asimismo, se sobreseyó en contra del acto reclamado en la ampliación de la demanda, con fundamento en el artículo 63, fracción V, en relación con el numeral 61, fracción XX, ambos de la Ley de Amparo, por considerar que debió agotarse el principio de definitividad, bajo la premisa fundamental de que en contra de la respuesta expresa de la autoridad responsable, procedía el juicio contencioso administrativo contenido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

40. En revisión, el Tribunal Colegiado dejó firme el sobreseimiento relacionado con la omisión inicialmente reclamada y también tuvo por acreditada la causa de improcedencia, prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que, a su decir, el recurrente tenía la obligación de agotar el principio de definitividad en relación con la respuesta emitida por la autoridad responsable.

41. Al respecto, el órgano colegiado consideró correcta la determinación del Juez Federal de que en contra del nuevo acto reclamado, era procedente el juicio contencioso administrativo, pues al tener naturaleza administrativa, le era aplicable el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México y no la legislación laboral. De ahí que señaló que el quejoso no se encontraba en un supuesto de excepción al principio de definitividad y, por tanto, estaba obligado a agotar dicho medio ordinario antes de acudir al juicio de amparo.



42. Además, indicó que no compartía el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, relativo a que no existía necesidad de agotar el principio de definitividad, toda vez que la Segunda Sala de esta Suprema Corte determinó en la jurisprudencia de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN."; que el Juez de Distrito, al dictar la sentencia en el amparo indirecto, está obligado a ponderar si es procedente o no la vía constitucional respecto de la ampliación de la demanda antes de analizar el fondo del asunto, pues los requisitos de procedibilidad son de estudio preferente.

43. Lo anterior, porque el Juez de Distrito está facultado para analizar si el juicio constitucional es procedente respecto de la ampliación de la demanda de amparo, dado que, en caso de estimar lo contrario, puede sobreseer en el juicio al considerar que se acredita alguna de las causas de improcedencia. Sin que ello resulte denegatorio de justicia, pues si el juzgador advierte del informe justificado que la autoridad responsable dio respuesta a la petición formulada por el quejoso, cuya omisión constituye el acto reclamado en el escrito inicial, está obligado a dar vista al quejoso para que manifieste si quiere ampliar la demanda de amparo respecto de dicho acto.

44. En ese sentido, el Tribunal Colegiado expuso que si el quejoso considera que la vía adecuada es la ampliación de la demanda y desahoga el requerimiento en esos términos, debe soportar las consecuencias de su decisión, pues en caso de que se actualice alguna causa de improcedencia, como puede ser que exista un medio de defensa ordinario en contra de la respuesta emitida por la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto debe sobreseer en el juicio por no haberse agotado el principio de definitividad.

45. Finalmente, se indicó que asumir un criterio diverso implicaría que el Juez de Distrito –en aras de economizar el proceso y hacer expedita la administración de justicia–, no observara el principio de definitividad en un caso no previsto por la Ley de Amparo, con lo cual se actuaría en transgresión de lo ordenado por ésta y se establecería de facto una hipótesis de exclusión que no



se encuentra permitida. De ahí que el órgano colegiado confirmara la sentencia recurrida.

46. Dichas consideraciones fueron reflejadas en la tesis aislada de rubro: "AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN SU INFORME JUSTIFICADO, SE ADVIERTE UN NUEVO ACTO VINCULADO CON LA VIOLACIÓN RECLAMADA, EL QUEJOSO DEBE AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, AUN CUANDO SE LE HAYA DADO VISTA PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA."

47. De lo anterior se sigue que los Tribunales Colegiados contendientes, efectivamente, ejercieron el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo centrado en si se actualiza la causa de improcedencia del juicio de amparo, prevista por el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, por no agotarse el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite del juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición.

48. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que, en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes, existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

49. En primer lugar, es importante referir que los actos que se reclamaron en los respectivos juicios de amparo estaban relacionados con la omisión de la autoridad responsable de dar respuesta a peticiones formuladas por los quejosos. Asimismo, se amplió la demanda para señalar como nuevo acto reclamado la respuesta emitida por las autoridades responsables, cuya existencia se advirtió con motivo de los respectivos informes justificados.

50. Por tanto, es factible concluir que los amparos indirectos que dieron origen al presente asunto derivaron de cuestiones jurídicamente similares. Sin embargo, los órganos contendientes emitieron soluciones diferentes.

51. En efecto, mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito considera que **no debe agotarse el**



**principio de definitividad** respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable cuyo conocimiento se obtiene durante el trámite de un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, y se admite la ampliación de la demanda en contra de dicha respuesta; el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región considera que el quejoso **sí debe agotar el principio de definitividad**, aun cuando el quejoso haya tenido conocimiento de la respuesta con motivo de la vista que se le diera con el informe justificado de la autoridad responsable, y se haya admitido la ampliación de la demanda en contra de esa respuesta.

52. En ese sentido, sí existe un punto de toque entre los criterios adoptados por los órganos judiciales contendientes, mismo que amerita ser resuelto en esta instancia a fin de dar seguridad jurídica a los justiciables que promueven un juicio de amparo por violación al derecho de petición y que con motivo de la vista del informe justificado, tienen conocimiento de la respuesta otorgada por la autoridad responsable y optan por ampliar la demanda de amparo para controvertir dicha respuesta.

53. Al respecto, no pasan inadvertidas las jurisprudencias 2a./J. 149/2006<sup>10</sup> y 2a./J. 205/2008,<sup>11</sup> en las cuales se determinó, esencialmente, que si durante el trámite del juicio de amparo la autoridad responsable emite respuesta expresa a la petición del quejoso, éste puede ampliar su demanda inicial, promover otro juicio de amparo o el medio ordinario de defensa que proceda.

54. Sin embargo, dichos criterios, además de que fueron emitidos con base en la Ley de Amparo abrogada, no definen si en un juicio de amparo originalmente promovido por violación al derecho de petición, debe agotarse o no el

<sup>10</sup> De rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN." (Registro digital: 174107)

<sup>11</sup> De rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. OPERA CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO EXHIBE LA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN FORMULADA, QUEDANDO EXPEDITOS LOS DERECHOS DEL QUEJOSO PARA AMPLIAR SU DEMANDA INICIAL, PROMOVER OTRO JUICIO DE AMPARO O EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PROCEDA." (Registro digital: 168189)



principio de definitividad respecto de la respuesta que la autoridad responsable brinda a la petición del quejoso y cuyo conocimiento obtiene este último con motivo de la vista del informe justificado.

**55. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Así, el problema a dilucidar en la presente contradicción de criterios puede ser fraseado de la siguiente manera:

**Quando el quejoso opta por ampliar su demanda de amparo ¿debe agotar el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio originalmente promovido por violación al derecho de petición?**

#### **V. Criterio que debe prevalecer**

56. Como respuesta al cuestionamiento anterior, debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, al tenor de las consideraciones que se desarrollan en el presente apartado.

57. El juicio de amparo se ha consolidado como uno de los principales medios de control constitucional de nuestro país, cuyo objeto permite a los tribunales de la Federación hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en la Norma Fundamental y los tratados internacionales de los que México es Parte, así como las garantías para su protección.

58. Dicho medio de control, además, constituye uno de los múltiples mecanismos de defensa que se encuentran respaldados por el derecho de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal, conforme al cual todas las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

59. Así, los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal prescriben los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, y entre ellos figura el de definitividad. Conforme a ese principio, el quejoso debe agotar, de manera pre-



via a la promoción del juicio constitucional, los recursos ordinarios o medios de defensa que la ley que rige el acto reclamado establezca para modificarlo, revocarlo o nulificarlo.<sup>12</sup>

60. No observar el principio en cuestión actualiza una causa de improcedencia del juicio de amparo que conduce a decretar el sobreseimiento, en términos del artículo 61, fracción XX,<sup>13</sup> en relación con el 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo vigente.

<sup>12</sup> El fundamento constitucional de este principio está contenido en el artículo 107 de la Constitución Federal, cuya fracción III, incisos a) y b), así como la IV, establecen:

**"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:

"...

**"III.** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

**"a)** Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo ...

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

**"b)** Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan...

"...

**"IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley. "No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución."

<sup>13</sup> **"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ...

**"XX.** Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el



61. Sin embargo, el principio de definitividad no es absoluto, en tanto admite excepciones, algunas de ellas previstas de manera expresa en la Constitución y en la Ley de Amparo (por ejemplo, si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución), y otras derivadas de la interpretación llevada a cabo por esta Suprema Corte (como en el caso de que el acto reclamado derive de un proceso de restitución internacional de menores<sup>14</sup> o contra disposiciones de observancia general emitidas por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo,<sup>15</sup> así como cuando el amparo se promueve por un tercero extraño por equiparación,<sup>16</sup> por citar algunos ejemplos).

62. Ello, en seguimiento de la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte relativa a que si en el informe justificado, el juzgador advierte la existencia de un nuevo acto (respuesta de la autoridad) que se encuentre vinculado con el origi-

---

quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

<sup>14</sup> Véase la tesis 1a. LVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EL ACTO RECLAMADO DERIVA DE UN PROCEDIMIENTO DE RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 582 y registro digital: 2014575.

<sup>15</sup> Véase la jurisprudencia 2a./J. 91/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTARLO CUANDO SE RECLAMAN DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EMITIDAS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo II, agosto de 2017, página 1121 y registro digital: 2014976.

<sup>16</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 18/2011 (10a.), de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. EL TERCERO EXTRAÑO POR EQUIPARACIÓN NO DEBE AGOTAR LOS MEDIOS ORDINARIOS DE DEFENSA PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIENDO OBLIGATORIO PARA LOS TRIBUNALES DE AMPARO SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 170 y registro digital: 2000428.



nalmente reclamado (omisión de responder una petición), debe dar vista al quejoso para que el mismo tenga oportunidad de ampliar su demanda.<sup>17</sup>

63. Al respecto, este Tribunal Pleno determina que, en el caso, se debe adoptar una postura en la cual se considere que sí opera una excepción al principio de definitividad, al tener como referente el derecho involucrado, a saber, el de petición; así como la oportunidad que esta Suprema Corte ha desarrollado para que el justiciable pueda ampliar su demanda cuando la respuesta de la autoridad responsable, es emitida y dada a conocer durante el trámite del juicio constitucional, privilegiando con ello el derecho de acceso a la justicia pronta, así como los principios de concentración y economía procesal que informan la racionalidad del juicio de amparo, como medio de control para la protección de los derechos humanos.

64. En este sentido, conviene recordar que con motivo de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, en materia de amparo y derechos humanos, respectivamente, este Tribunal Constitucional ha indicado que por la importancia que tiene el juicio de amparo para la salvaguarda de la supremacía constitucional y la protección de los derechos que en él se hacen valer, la procedencia del mismo debe tenerse como regla general, siendo las causas de improcedencia de interpretación restringidas y excepcionales.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> En ese sentido, véanse las jurisprudencias 1a./J. 136/2011 (9a.) (registro digital: 160116) y 2a./J. 149/2006 (registro digital: 174107), cuyos rubros establecen, respectivamente: "INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACTO VINCULADO A LA OMISIÓN RECLAMADA POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL QUEJOSO SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE SI LO ESTIMA CONVENIENTE AMPLÍE SU DEMANDA." y "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN."

<sup>18</sup> Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de la Segunda Sala 2a. CLVII/2009, que ya desde la Novena Época, establecía una línea de pensamiento en ese sentido. Dicha tesis tiene el rubro y texto siguientes: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen



65. Lo anterior no implica desconocer que las cuestiones relativas a la procedencia del amparo constituyen aspectos de orden público y estudio previo, sino que en la determinación sobre si se surten o no los supuestos para decretar la existencia de un motivo que torna improcedente la acción de amparo, debe privilegiarse la protección más amplia de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, y siempre que ello no desnaturalice la racionalidad del medio de control en cuestión.

66. Teniendo como referente estas premisas generales, vemos que el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Federal consiste en que a toda petición formulada por escrito en forma pacífica y respetuosa, debe recaer una respuesta también por escrito, congruente con lo solicitado, la cual debe hacerse saber al peticionario en un breve plazo.

67. Así, el juicio de amparo promovido en contra de la omisión de una autoridad de atender una petición del quejoso, tiene por objeto vincular a dicha autoridad a que emita una respuesta con los estándares constitucionales descritos.

68. Ahora bien, cuando la autoridad responsable emite su respuesta durante el trámite del juicio de amparo y ello se advierte del informe justificado correspondiente, esta Suprema Corte ha considerado que el juzgador federal debe dar vista al quejoso a fin de que manifieste si es su voluntad ampliar la demanda de amparo y reclamar dicha respuesta<sup>19</sup> o, inclusive, promover un nuevo

---

el artículo 73 de la Ley de Amparo, el Juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el Juez de amparo.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, página 324 y registro digital: 165538.

<sup>19</sup> Al respecto, resultan ilustrativas las jurisprudencias de la Primera y Segunda Salas de esta Suprema Corte 1a./J. 136/2011 (9a.) (registro digital: 160116) y 2a./J. 149/2006 (registro digital: 174107) cuyos rubros, respectivamente, establecen: "INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTE LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACTO VINCULADO A LA OMISIÓN RECLAMADA POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL QUEJOSO SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE SI LO ESTIMA CONVENIENTE AMPLÍE SU DEMANDA." y "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN."



juicio constitucional o los medios ordinarios de defensa que a sus intereses convengan.<sup>20</sup>

69. La racionalidad de permitir la ampliación de la demanda en el supuesto indicado, obedece a que si bien la respuesta de la autoridad responsable extingue la omisión original en que se encontraba y que motivó el juicio de amparo, no puede soslayarse que esa respuesta constituye un acto nuevo que está vinculado con el originalmente reclamado y, por lo mismo, válidamente puede ser analizado por el mismo Juez de Distrito, a fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

70. En efecto, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>21</sup> establece como derecho humano la impartición de justicia completa, pronta e imparcial; precepto cuyo contenido ha adoptado esta Suprema Corte en el análisis y mejora del sistema procesal del juicio de amparo.

71. Es justo, a la luz de dicho derecho humano, que este tribunal constitucional ha establecido que procede la ampliación de la demanda de amparo en contra de la respuesta de la autoridad responsable que ha abandonado su actitud omisa durante la tramitación del juicio constitucional, aunque el desacato al artículo 8o. de la Constitución Federal haya desaparecido, en tanto se generó un acto de naturaleza diversa, pero vinculado con el originalmente reclamado.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Sobre las posibilidades del quejoso al conocer la respuesta de la autoridad durante la tramitación del juicio de amparo, véase la jurisprudencia 2a./J. 205/2008 (registro digital: 168189), de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. OPERA CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO EXHIBE LA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN FORMULADA, QUEDANDO EXPEDITOS LOS DERECHOS DEL QUEJOSO PARA AMPLIAR SU DEMANDA INICIAL, PROMOVER OTRO JUICIO DE AMPARO O EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PROCEDA."

<sup>21</sup> "Artículo 17. ...

"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."

<sup>22</sup> *Cfr.* Contradicción de tesis 110/2006-SS.



72. En tal virtud, si el quejoso decide ampliar su demanda para reclamar la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición, no resulta exigible agotar el principio de definitividad en relación con dicha respuesta, pues válidamente se pueden controvertir las violaciones a derechos humanos que, se considere, le causan ese nuevo acto, mismas que deben ser analizadas como integrantes de la litis constitucional, bajo los principios de concentración y economía procesal del artículo 17 de la Constitución Federal.

73. Este criterio halla su racionalidad en que, al tratarse de una ampliación de demanda, el acto en contra del cual se está extendiendo la acción de amparo era desconocido por el quejoso cuando recién promovió el juicio constitucional, máxime que la respuesta de la autoridad surge durante la tramitación de este último y se tiene conocimiento de ella con motivo de la exhibición del informe justificado. De ahí que obligar a que se agote el principio de definitividad, redundaría en un retardo injustificado en la impartición de justicia, a pesar de que el juzgador federal ya cuenta con los elementos necesarios para verificar la regularidad constitucional del nuevo acto reclamado.

74. Bajo estos parámetros, este Alto Tribunal considera que no existe obligación de agotar el principio de definitividad en contra de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición, cuando el quejoso ha optado por ampliar su demanda de amparo a fin de controvertir dicha respuesta.

75. Esta determinación además de resultar compatible con el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, es acorde con otra de las directrices del artículo 17 de la Constitución Federal, relativa a que se debe privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> "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."



76. En efecto, si la respuesta de la autoridad responsable surge durante la tramitación del juicio de amparo, la misma válidamente puede ser examinada en cuanto a su constitucionalidad, sin necesidad de que se agote el principio de definitividad, privilegiando con ello la resolución de fondo del asunto, máxime que de exigir que se hagan valer todos los medios ordinarios de defensa en el supuesto aludido, implicaría privilegiar la forma sobre el fondo, lo cual ampliaría de manera injustificada el tiempo de resolución final sobre la violación alegada.

77. Sin que lo anterior implique un desequilibrio procesal, ni mucho menos desigualdad entre las partes, toda vez que es, precisamente, durante la secuela del juicio de amparo que la autoridad responsable emite respuesta a la petición del quejoso e informa sobre su existencia al rendir el informe justificado correspondiente. Por lo que el juzgador federal da vista con dicho informe a la parte quejosa, a fin de que manifieste si es su voluntad ampliar la demanda de amparo, en cuyo caso se confiere también un plazo a la autoridad responsable para que se pronuncie sobre dicha ampliación.

78. De esta forma, la autoridad responsable y el quejoso tienen la posibilidad de participar en el proceso y ser escuchadas de manera equitativa, por lo que se respetan debidamente las etapas del juicio de amparo y los derechos de las partes en cada una de ellas.

79. En este sentido, cuando el juicio constitucional se promueve en contra de la omisión de una autoridad de dar respuesta a una petición formulada, en términos del artículo 8o. de la Ley Fundamental, resultaría incongruente que la autoridad que en su momento fue omisa se viera beneficiada al decretarse el sobreseimiento del asunto, a pesar de que podría haber emitido una respuesta extemporánea o alejada de los estándares constitucionales.

80. Ello, porque se actuaría doblemente en perjuicio del quejoso; en un primer momento, por no haber recibido respuesta en la forma establecida por el Texto Constitucional y, adicionalmente, por quedar sin protección ante el fondo de esa respuesta, a pesar de haber promovido la demanda de amparo y la ampliación de esta última de manera oportuna.



81. Más aún, si se concediera que debe sobreseerse en la ampliación por no agotar el principio de definitividad, sería tanto como dejar en libertad a las autoridades para que no dieran respuesta a las peticiones realizadas por los ciudadanos en un plazo razonable y pudieran esperar hasta rendir su informe justificado en el juicio de amparo para cumplir con su obligación, desnaturalizando así el ejercicio del derecho de petición y permitiendo que la autoridad se viera beneficiada por sus omisiones injustificadas.

82. Por lo demás, este Pleno destaca que determinar la improcedencia de la ampliación de la demanda por no agotar el principio de definitividad, puede dejar en estado de indefensión al quejoso, ya que para el momento en que el Juez Federal dicte sentencia, posiblemente ya habrá transcurrido el plazo para la interposición de los medios ordinarios de defensa y, ante esta eventualidad, se estaría transformando el derecho a la ampliación de la demanda del quejoso, en una carga procesal incompatible con la finalidad protectora del juicio de amparo.

83. En suma, este Pleno considera que no resulta necesario agotar el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición, cuando el quejoso opta por ampliar su demanda de amparo con motivo de la vista del informe justificado en el que se advierta la existencia de dicha respuesta.

84. Sin que ello implique que el Juez de Distrito se encuentre impedido para decretar el sobreseimiento con base en la existencia de alguna otra causa de improcedencia distinta a la que ha sido materia de la presente resolución, es decir, la relativa a no agotar el principio de definitividad, máxime cuando el estudio sobre la procedencia de la acción de amparo es de orden público.

## **VI. Tesis que resuelve la contradicción**

85. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en 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 tesis redactada con los siguientes título, subtítulo y texto:



AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI EL QUEJOSO OPTÓ POR AMPLIAR SU DEMANDA EN CONTRA DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO, ES INNECESARIO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE DICHO ACTO. Si en el juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición la autoridad responsable emite respuesta durante su trámite y el quejoso opta por ampliar su demanda, derivado de la vista que el juzgador de amparo le dio con el informe con justificación, es innecesario agotar el principio de definitividad respecto de dicha respuesta, pues válidamente se pueden controvertir las violaciones a derechos humanos que el quejoso considere le causa el nuevo acto, las cuales deben analizarse como integrantes de la litis constitucional bajo los principios de concentración y economía procesal, previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal. Este criterio halla su racionalidad en que, al tratarse de una ampliación de la demanda, el acto en contra del cual se extiende la acción de amparo era desconocido por el quejoso cuando promovió el juicio constitucional, máxime que la respuesta de la autoridad surge durante su trámite y tuvo conocimiento de ella con motivo de la exhibición del informe con justificación. De ahí que obligar a que se agote el principio de definitividad redundaría en un retardo injustificado en la impartición de justicia, porque el juzgador federal ya cuenta con los elementos necesarios para verificar la regularidad constitucional del nuevo acto reclamado; sin que lo anterior implique que el tribunal de amparo se encuentre impedido para decretar el sobreseimiento con base en la existencia de alguna otra causal de improcedencia del juicio distinta a la de no agotar el principio de definitividad, máxime cuando el estudio sobre la procedencia de la acción de amparo es de orden público.

86. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, párrafo primero y fracción II, de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 4/2019 se refiere.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** envíese 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 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 apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la existencia de la contradicción.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la tesis que resuelve la contradicción. Los Ministros Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales 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 período de sesiones de dos mil diecisiete.

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, y 110 y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y el subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 5, con número de registro digital: 2021401.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la contradicción de tesis 4/2019.

En sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió, por mayoría de siete votos,<sup>1</sup> la **contradicción de tesis 4/2019** suscitada entre

<sup>1</sup> Mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Zaldívar Lelo de Larrea (presidente) y el suscrito, con



el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, en la que el problema jurídico a dilucidar fue: **"Cuando el quejoso opta por ampliar su demanda de amparo ¿debe agotar el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio originalmente promovido por violación al derecho de petición?"**.

De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 15/2019 (10a.), que es del tenor siguiente:

"AMPARO PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN. SI EL QUEJOSO OPTÓ POR AMPLIAR SU DEMANDA EN CONTRA DE LA RESPUESTA EMITIDA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO, ES INNECESARIO AGOTAR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD RESPECTO DE DICHO ACTO. Si en el juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición la autoridad responsable emite respuesta durante su trámite y el quejoso opta por ampliar su demanda, derivado de la vista que el juzgador de amparo le dio con el informe con justificación, es innecesario agotar el principio de definitividad respecto de dicha respuesta, pues válidamente se pueden controvertir las violaciones a derechos humanos que el quejoso considere le causa el nuevo acto, las cuales deben analizarse como integrantes de la litis constitucional bajo los principios de concentración y economía procesal, previstos en el artículo 17 de la Constitución Federal. Este criterio halla su racionalidad en que, al tratarse de una ampliación de la demanda, el acto en contra del cual se extiende la acción de amparo era desconocido por el quejoso cuando promovió el juicio constitucional, máxime que la respuesta de la autoridad surge durante su trámite y tuvo conocimiento de ella con motivo de la exhibición del informe con justificación. De ahí que obligar a que se agote el principio de definitividad redundaría en un retardo injustificado en la impartición de justicia, porque el juzgador federal ya cuenta con los elementos necesarios para verificar la regularidad constitucional del nuevo acto reclamado; sin que lo anterior implique que el tribunal de amparo se encuentre impedido para decretar el sobreseimiento con base en la existencia de alguna otra causal de improcedencia del juicio distinta a la de no agotar

---

voto en contra de los Ministros Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.



el principio de definitividad, máxime cuando el estudio sobre la procedencia de la acción de amparo es de orden público."

El criterio mayoritario que sostiene esa decisión se estructura sobre la base de que si el quejoso decide ampliar su demanda para reclamar la respuesta emitida por la autoridad responsable durante el trámite de un juicio de amparo promovido originalmente por violación al derecho de petición, no resulta exigible agotar el principio de definitividad en relación con dicha respuesta, pues válidamente se pueden controvertir las violaciones a derechos humanos que, se considere, le causan ese nuevo acto, las que deben ser analizadas como integrantes de la litis constitucional, bajo los principios de concentración y economía procesal del artículo 17 de la Constitución Federal; decisión que también privilegia la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios.

Agrega que exigir el cumplimiento del principio de definitividad respecto de ese nuevo acto redundaría en un retardo injustificado en la impartición de justicia, pues el juzgador federal ya cuenta con los elementos necesarios para verificar su regularidad constitucional.

Ahora, a pesar de que coincido con esta postura mayoritaria, el presente voto resulta necesario para dejar sentado que tengo **razones adicionales** que justifican dicho criterio.

La ampliación de la demanda de amparo es una institución jurídica que no estaba prevista expresamente en la anterior Ley de Amparo, lo que motivó que a través de diversos criterios jurisprudenciales esta Suprema Corte de Justicia reconociera su existencia y explicara su conveniencia,<sup>2</sup> sosteniendo que el hecho de que el quejoso pudiera ampliar su demanda respondía a una impartición de justicia pronta.

<sup>2</sup> "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO. DEBE ADMITIRSE AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA EN LA LEY DE AMPARO, YA QUE CONSTITUYE UNA FIGURA INDISPENSABLE PARA QUE EL JUZGADOR DÉ UNA SOLUCIÓN COMPLETA A LA ACCIÓN DEL GOBERNADO." (Registro digital: 183933; [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 11. P./J. 12/2003) y "AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE." (Registro digital: 183932, [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 12. P./J. 15/2003).



Entre aquellas jurisprudencias destacan las que se citan en la ejecutoria, específicamente en las notas al pie números 17 y 20,<sup>3</sup> de las que se desprende la oportunidad que tiene el quejoso de ampliar su escrito inicial de demanda contra la respuesta de la autoridad responsable durante la tramitación de un juicio de amparo promovido por violación al derecho de petición, o bien, impugnar dicho acto mediante la promoción de un nuevo juicio de amparo o a través del medio ordinario de defensa que proceda.

Justamente esa labor jurisprudencial llevó al legislador a reconocer, de manera expresa, **la ampliación de demanda en la vigente Ley de Amparo**, específicamente en su artículo 111,<sup>4</sup> y uno de los supuestos en los que se podrá ampliar la litis constitucional es cuando el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial –*como sería el caso de la respuesta dada por la responsable durante la tramitación del juicio de amparo promovido contra la omisión de dar contestación a determinada petición*–; asimismo, dicho dispo-

<sup>3</sup> Cuyos rubros son: "INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA EXISTENCIA DE UN NUEVO ACTO VINCULADO A LA OMISIÓN RECLAMADA POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL QUEJOSO SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE SI LO ESTIMA CONVENIENTE AMPLÍE SU DEMANDA." [Jurisprudencia 1a./J. 136/2011 (9a.), registro digital: 160116, [J], Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 801], "DEMANDA DE AMPARO. EL QUEJOSO PUEDE AMPLIARLA PARA IMPUGNAR LA RESPUESTA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, DURANTE LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN." (Jurisprudencia 2a./J. 149/2006, registro digital: 174107, [J], Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 334), y "CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 80. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. OPERA CUANDO LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO EXHIBE LA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN FORMULADA, QUEDANDO EXPEDITOS LOS DERECHOS DEL QUEJOSO PARA AMPLIAR SU DEMANDA INICIAL, PROMOVER OTRO JUICIO DE AMPARO O EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA QUE PROCEDA." (Jurisprudencia 2a./J. 205/2008, registro digital: 168189, [J], Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, enero de 2009, página 605).

<sup>4</sup> "Artículo 111. Podrá ampliarse la demanda cuando:

"I. No hayan transcurrido los plazos para su presentación;

"II. Con independencia de lo previsto en la fracción anterior, el quejoso tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial. En este caso, la ampliación deberá presentarse dentro de los plazos previstos en el artículo 17 de esta ley. "En el caso de la fracción II, la demanda podrá ampliarse dentro de los plazos referidos en este artículo, siempre que no se haya celebrado la audiencia constitucional o bien presentar una nueva demanda."



sitivo también le da la posibilidad al quejoso, si así lo considera conveniente, de promover un nuevo juicio de amparo contra ese acto.

Aunado a que el artículo 117<sup>5</sup> de la propia ley establece la obligación del juzgador federal para dar vista a las partes con el informe con justificación que rindan las autoridades responsables.

De la interpretación sistemática de estos preceptos legales advierto que el quejoso no está obligado a agotar el principio de definitividad respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable durante la tramitación de un juicio de amparo promovido originalmente contra la omisión de la responsable de dar contestación a determinación petición, pues la propia Ley de Amparo prevé, ante dicho supuesto, la posibilidad que tiene el quejoso de ampliar su demanda contra ese nuevo acto.

Por tanto, si bien el criterio mayoritario se construyó con el ánimo de privilegiar el contenido del artículo 17 constitucional, conforme al cual todas las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, lo cierto es que la propia Ley de Amparo establece la posibilidad de que el quejoso pueda ampliar la litis constitucional cuando tenga conocimiento de actos de autoridad que guarden estrecha relación con los actos reclamados en la demanda inicial, condición que se actualiza en aquellos juicios de amparo promovidos por violación al derecho de petición y que durante su tramitación la responsable emite respuesta a la solicitud que le fue previamente formulada, pues resulta evidente que este nuevo acto se encuentra estrechamente relacionado con aquél.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 15/2019 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 5, con número de registro digital: 2021401.

---

<sup>5</sup> "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. ..."



**COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 81/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 29 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA; VOTARON EN CONTRA LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

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

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio T-9/2019 recibido el veintiocho de febrero 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 Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por la Segunda Sala



al resolver el conflicto competencial 155/2016 del que derivó la tesis aislada 2a. LVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.";<sup>1</sup> así como del criterio que sostuvo dicha Sala al resolver la contradicción de tesis 230/2018, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 115/2018 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL SOBRESEIMIENTO DICTADO POR NO ESTAR FRENTE A ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>2</sup> Y el criterio de la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el conflicto competencial 331/2018.

<sup>1</sup> El texto dice: "Por regla general los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de queja que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se niegan a conocer, consiste en revisar si es correcto el pronunciamiento que decreta la improcedencia del juicio de amparo, porque para el a quo no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese caso no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa por tener competencia residual para conocer del recurso, lo que a su vez respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2014107. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia común, tesis 2a. LVIII/2017 (10a.), página 1067.

Cabe destacar que del criterio anterior derivó, por reiteración, la jurisprudencia 2a./J. 52/2019 (10a.) emitida por la Segunda Sala, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2019531. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación: 22 de marzo de 2019, materia común, tesis 2a./J. 52/2019 (10a.).

<sup>2</sup> El texto expresa: "Por regla general, los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de revisión consiste en analizar si es correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo porque para el Juez de Distrito no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese supuesto, no es factible analizar la naturaleza



SEGUNDO.—Por acuerdo de siete de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la denuncia de contradicción de tesis, ordenó registrarla bajo el expediente **81/2019** y solicitó a las Secretarías de Acuerdos de la Segunda y Primera Salas informar si el criterio sustentado en la contradicción de tesis 230/2018 y los conflictos competenciales 155/2016 y 331/2018 de su índice, respectivamente, se encuentran vigentes o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberán remitir la versión digitalizada de las ejecutorias en las que sustente el nuevo criterio.

Por otra parte, ordenó turnar los autos al Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

TERCERO.—Mediante auto de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo debidamente integrado el expediente de la contradicción de tesis y ordenó remitir el asunto al Ministro ponente; y,

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El 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 «Plenario» 5/2013, debido a que se refiere a

---

de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue sobre el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, por tener competencia residual para conocer del recurso de revisión, lo que, a su vez, respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2018288. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 60, noviembre de 2018, Tomo II. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J. 115/2018 (10a.). Página: 993.



la posible contradicción de criterios entre la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, 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 presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

TERCERO.—**Antecedentes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que en síntesis son los siguientes:

## I. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### A) Conflicto competencial 155/2016

1. Mediante escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil quince, \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto contra el gerente estatal en Sinaloa del Servicio Postal Mexicano (Correos de México), el jefe de Administración Centro en Culiacán y la encargada del Centro de Reparto Humaya en Culiacán, del Servicio Postal Mexicano (Correos de México), de quienes reclamó la orden de readscripción de su trabajo, contenido en el oficio emitido por la responsable el quince de diciembre de dos mil quince.

2. La demanda de amparo fue radicada en el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Culiacán, bajo el expediente 1154/2015-III y el veintiuno de diciembre de dos mil quince, el Juzgado de Distrito del conocimiento desechó la demanda, porque estimó que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, ya que la autoridad demandada no se encontró en un plano de supra a subordinación respecto del quejoso, por lo que el acto que emitió no era de autoridad para efectos del juicio de amparo.

3. Inconforme con lo anterior, el quejoso interpuso recurso de queja.



4. Inicialmente el recurso citado fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito el que lo radicó con el número 7/2016 y en resolución de doce de mayo de dos mil dieciséis negó tener competencia para su conocimiento.

5. El recurso de queja se turnó al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito, el que en resolución de doce de septiembre de dos mil dieciséis lo radicó con el número 55/2016 sin aceptar la competencia planteada y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera lo conducente.

6. Mediante acuerdo de tres de octubre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el conflicto competencial bajo el expediente **155/2016** y lo admitió a trámite.

7. En sesión de once de enero de dos mil diecisiete, **la Segunda Sala de este Alto Tribunal por mayoría de tres votos**<sup>3</sup> resolvió que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito era el competente para conocer del recurso de queja, conforme las razones siguientes:

- En principio, la Sala retomó los conflictos competenciales 226/2015,<sup>4</sup> 84/2016<sup>5</sup> y 96/2016<sup>6</sup> en los que se resolvió que si bien por regla general los conflictos competenciales por razón de materia se resuelven atento a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, también era verdad que excepcionalmente tratándose de un recurso de queja que desechó

<sup>3</sup> Votaron en contra los Ministros José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.

<sup>4</sup> Aprobado el veinte de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>5</sup> Aprobado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

<sup>6</sup> Aprobado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



la demanda de amparo, cuando el problema de fondo consistía en resolver si la autoridad señalada como responsable tenía o no tal carácter, la competencia debía fincarse en el órgano jurisdiccional a quien correspondiera conocer de la materia administrativa a efecto de no prejuzgar el fondo del caso.

- Lo que según dijo la Sala en esos precedentes, guardaba congruencia con el artículo 52<sup>7</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que otorga competencia residual a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa (y en consecuencia a los Tribunales Colegiados especializados en materia administrativa) para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta a la judicial (y de los recursos respectivos), salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50<sup>8</sup> y III del artículo 51<sup>9</sup> del mismo ordenamiento consistentes en: a) los derivados de un procedimiento de extradición, y b) los relacionados con leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal (aquí culmina la referencia a los conflictos competenciales 226/2015, 84/2016 y 96/2016).

- En el caso, los Tribunales Colegiados contendientes se negaron a conocer del recurso de queja interpuesto por el quejoso contra el auto que desechó la demanda de amparo por considerar que la autoridad responsable no tenía el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

- Atento a lo resuelto por dicha Sala en los precedentes citados, era evidente que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito era el competente para resolver el recurso de queja, pues al

<sup>7</sup> "Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán: ...

"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."

<sup>8</sup> "Artículo 50. Los Jueces federales penales conocerán: ...

"II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales."

<sup>9</sup> "Artículo 51. Los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán: ...

"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."



resolverse el conflicto competencial no se prejuzgaría sobre el fondo de ese medio de defensa, aunado a que el órgano de amparo mencionado contaba con competencia residual para resolver el recurso de queja conforme a lo previsto en el artículo 52 de la ley orgánica citada, sin que se actualizaran los supuestos de excepción previstos en las fracciones II del artículo 50 y III del artículo 51 del mismo ordenamiento, pues el acto reclamado no derivó de un procedimiento de extradición ni estaba relacionado con leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

Del citado asunto derivó la tesis aislada 2a. LVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>10</sup>

Cabe destacar que del criterio anterior derivó, por reiteración, la jurisprudencia 2a./J. 52/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de rubro (sic): "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>11</sup>

<sup>10</sup> El texto indica: "Por regla general los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de queja que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se niegan a conocer, consiste en revisar si es correcto el pronunciamiento que decreta la improcedencia del juicio de amparo, porque para el a quo no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese caso no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa por tener competencia residual para conocer del recurso, lo que a su vez respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2014107. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia común, tesis 2a. LVIII/2017 (10a.), página 1067.

<sup>11</sup> El texto es el siguiente: "Por regla general los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de queja que los



## B) Contradicción de tesis 230/2018

1. En sesión de tres de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cuatro votos<sup>12</sup> lo siguiente:

- La contradicción resultó improcedente respecto de los criterios sustentados por dos de los Tribunales Colegiados contendientes, porque derivaban del mismo asunto, y no podía haber discrepancia de consideraciones respecto un mismo juicio que pudiera constituir materia para una contradicción de tesis, ya que en todo caso, esa diferencia tendría que resolverse a través de los medios legales y por la autoridad jurisdiccional conducente, a fin de que existiera un solo criterio que resolviera el asunto y con ello brindar seguridad jurídica a las partes involucradas.

- Además, se precisó que esos criterios fueron parte del conflicto competencial radicado en el índice de la Segunda Sala con el número 333/2018, el cual fue resuelto en sesión de doce de septiembre de dos mil dieciocho. Por lo que las determinaciones en las que se emitieron los criterios en contienda no fueron definitivas y no constituían cosa juzgada, lo que revelaba que era improcedente la contradicción de tesis por lo que se refirió a los mencionados tribunales.

- Por otro lado, se determinó que existía la contradicción de criterios entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito,

---

Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se niegan a conocer, consiste en revisar si es correcto el pronunciamiento que decreta la improcedencia del juicio de amparo, porque para el a quo no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese caso no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa por tener competencia residual para conocer del recurso, lo que a su vez respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2019531. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación: 22 de marzo de 2019, materia común, tesis 2a./J. 52/2019 (10a.).

<sup>12</sup> El Ministro Eduardo Medina Mora I. emitió su voto con reservas. Ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.



el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, así como el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.

- Esto, porque esos asuntos tenían como elemento común que fueron juicios de amparo indirectos promovidos contra la falta de cumplimiento de un laudo condenatorio contra un Ayuntamiento.

- Se indicó que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito al resolver el amparo en revisión 100/2017, estimó que era competente para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia que determinó sobreseer en el juicio, por considerar que el acto reclamado no era de autoridad.

- El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 652/2017, también determinó que era competente para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia que determinó sobreseer el juicio, al considerar actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los numerales 1o. y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, es decir, por no ser actos de autoridad.

- El Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 135/2017, se consideró competente para conocer del recurso interpuesto contra una sentencia en la que se determinó sobreseer en el juicio al estimar que no constituían actos de autoridad.

- En ese sentido, se veía que los Tribunales Colegiados de Circuito llegaron a diferentes conclusiones en cuanto a la competencia por materia para verificar la legalidad del sobreseimiento.

- Se estimó que se actualizó la contradicción y por ello, era necesario determinar: a qué Tribunal Colegiado le competía revisar si era correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo, en los casos en los que para el Juez de Distrito no se estuviera ante actos de autoridad.



- Para resolver lo anterior, la Segunda Sala retomó los conflictos competenciales 226/2015,<sup>13</sup> 84/2016,<sup>14</sup> 96/2016<sup>15</sup> y 155/2016<sup>16</sup> en los que se resolvió que si bien por regla general los conflictos competenciales por razón de materia se resuelven atento a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, también era verdad que excepcionalmente cuando el problema de fondo consiste en resolver si la autoridad señalada como responsable tiene o no tal carácter, la competencia debe fincarse en el órgano jurisdiccional a quien correspondía conocer de la materia administrativa a efecto de no prejuzgar el fondo del caso.

- Lo que según dijo la Sala en esos precedentes, guardaba congruencia con el artículo 52<sup>17</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que otorga competencia residual a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa (y en consecuencia a los Tribunales Colegiados especializados en materia administrativa) para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta a la judicial (y de los recursos respectivos), salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50<sup>18</sup> y III del artículo 51<sup>19</sup> del

<sup>13</sup> Aprobado el veinte de abril de dos mil dieciséis por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán.

<sup>14</sup> Aprobado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

<sup>15</sup> Aprobado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Alberto Pérez Dayán. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>16</sup> Fallado el once de enero de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente) y Margarita Beatriz Luna Ramos. Votaron en contra los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora Icaza.

<sup>17</sup> "Artículo 52. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán: ...

"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."

<sup>18</sup> "Artículo 50. Los Jueces federales penales conocerán: ...

"II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales."

<sup>19</sup> "Artículo 51. Los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán: ...



mismo ordenamiento consistentes en: a) los derivados de un procedimiento de extradición, y b) los relacionados con leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

- Atento a lo resuelto en los precedentes citados, era evidente que un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa era el competente para resolver el recurso de revisión, pues de ese modo no se prejuzgaría sobre el fondo de ese medio de defensa, aunado a que el órgano de amparo mencionado contaba con competencia residual para resolver el recurso de revisión según lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial citada, sin que se actualizaran los supuestos de excepción previstos en los numerales 50, fracción II, y 51, fracción III, del mismo ordenamiento, pues el acto reclamado no derivó de un procedimiento de extradición ni estaba relacionado con leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

De la referida contradicción de tesis resuelta por la Segunda Sala derivó la jurisprudencia 2a./J. 115/2018 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL SOBRESEIMIENTO DICTADO POR NO ESTAR FRENTE A ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>20</sup>

---

"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."

<sup>20</sup> El texto expresa: "Por regla general, los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de revisión consiste en analizar si es correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo porque para el Juez de Distrito no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese supuesto, no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue sobre el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, por tener competencia residual para conocer del recurso de revisión, lo que, a su vez, respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2018288. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, materia común, tesis 2a./J. 115/2018 (10a.), página 993.



## II. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### A) Conflicto competencial 331/2018

1. \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, acordaron que el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete estarían presentes en el domicilio ubicado en la \*\*\*\*\*, con la finalidad de mostrarle a \*\*\*\*\* el inmueble en cita para su arrendamiento.

2. Posteriormente, el veinticinco de julio siguiente, en el domicilio en comento se celebró el contrato de arrendamiento, acompañando a la arrendataria \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y con la presencia de dos de los arrendadores faltando \*\*\*\*\*, en donde se adujo que no había inconveniente ya que se recabaría al día siguiente la firma del \*\*\*\*\* (sin que a la fecha de presentación de la demanda se le entregara dicho contrato firmado por la persona faltante), en ese mismo acto se entregó a la arrendataria las llaves de la casa y la posesión del inmueble y estableció como pago mensual por concepto de renta la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos 00/100 M.N.), cantidad que entregó la arrendataria a los arrendadores por concepto de depósito.

3. Mediante escrito presentado el seis de septiembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo en el que señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

Personas físicas responsables:

\*\*\*\*\*, quien es el arrendador del bien objeto del contrato de arrendamiento fundatorio de la acción, con domicilio, el que se cita.

\*\*\*\*\*, con domicilio, el que se cita.

\*\*\*\*\*, con domicilio, el que se cita.

El encargado de la administración del \*\*\*\*\*.



El encargado de la vigilancia del \*\*\*\*\*.

Autoridades ordenadoras:

Jueces Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, Especializados en Materia Civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla.

Autoridades ejecutoras:

Diligenciarios no adscritos a los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, Especializados en Materia Civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla.

Diligenciarios par adscritos a los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, Especializados en Materia Civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla.

Actos reclamados:

a) De las personas físicas responsables:

1. La privación de la posesión, goce y disfrute de la casa de mérito, posesión que adquirió mediante el contrato de arrendamiento de fecha veinticinco de julio de dos mil diecisiete; acto que pretende hacer valer como acto de autoridad las personas físicas señaladas como responsables, sin que exista una orden de desocupación o lanzamiento por autoridad competente.

2. La falta de llamamiento legal a juicio que supuestamente promovieron las personas físicas señaladas como responsables ante autoridad judicial civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla.

3. Todo el procedimiento practicado desde el auto admisorio de la demanda hasta todo lo actuado a la presente fecha, dentro del juicio que hubiesen promovido, ante la autoridad judicial civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla, los \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, pasando por todas las secuelas procesales establecidas en la ley y que haya motivado dicha acción.



b) De las autoridades responsables ordenadoras:

1. La privación de la posesión, goce y disfrute de la casa materia del contrato de arrendamiento, posesión que adquirió mediante el contrato en cita; sin que haya una orden de desocupación o lanzamiento por autoridad competente.

2. La falta de llamamiento legal a juicio que supuestamente promovieron las personas físicas señaladas como responsables ante autoridad judicial civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla.

3. Todo el procedimiento practicado desde el auto admisorio de la demanda hasta todo lo actuado a la presente fecha, dentro del juicio que hubiesen promovido ante la autoridad judicial civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , pasando por todas las secuelas procesales establecidas en la ley y que haya motivado dicha acción.

c) De las autoridades ejecutoras:

1. La ejecución de los actos que reclama de las autoridades responsables ordenadoras.

2. La falta de llamamiento legal a juicio que supuestamente promovieron las personas físicas señaladas como responsables ante autoridad judicial civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla.

3. Todas y cada una de las notificaciones practicadas durante la secuela del procedimiento.

4. La demanda de amparo fue radicada en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, bajo el expediente 1812/2017, el que, por una parte, admitió la demanda y, además la desechó parcialmente respecto de las personas físicas señaladas como responsables, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo, puesto



que no tenían el carácter de autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, al carecer de imperio y facultad de decisión.

5. Inconforme con lo anterior, \*\*\*\*\* interpuso recurso de queja, el cual fue remitido por el Juez de Distrito a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Sexto Circuito, para su conocimiento.

6. Correspondió conocer del recurso citado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, quien lo registró con el toca 277/2017 y dictó resolución el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, en la que determinó que carecía de competencia legal para conocer del recurso de queja relativo y ordenó remitirlo al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en turno del Sexto Circuito para los efectos legales conducentes.

7. Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil dieciocho, el presidente del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Sexto Circuito tuvo por recibido el recurso de queja y lo registró con el toca 21/2018. El veintinueve de mayo siguiente, el Tribunal Colegiado emitió resolución en la que no aceptó la competencia para conocer del recurso de queja y ordenó remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de que resolviera lo que en derecho procediera.

8. Mediante auto de catorce de junio de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el conflicto competencial y lo registro con el número 331/2018.

9. En sesión de doce de septiembre de dos mil dieciocho, la Primera Sala resolvió, por unanimidad de cinco votos, que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito era el competente para conocer del recurso de queja interpuesto en el referido juicio de amparo, en atención a las consideraciones sustanciales siguientes:

- Indicó que la competencia es la facultad que tiene un órgano jurisdiccional para ejercer su jurisdicción en determinados asuntos o dentro de cierto territorio. 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.

- Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, uno de los criterios para determinar la competencia de un órgano jurisdiccional es la materia –de su especialidad–,<sup>21</sup> la cual constituye un factor que determina la competencia atendiendo a la naturaleza de la causa, es decir, de las cuestiones jurídicas que constituyen el tema litigioso del proceso, el cual se atribuye de acuerdo con las diferentes ramas del derecho sustantivo.

- La competencia por materia determina que en el tribunal especializado se radiquen asuntos de una misma rama del derecho, lo cual permite que los Magistrados que lo integran tengan un mayor conocimiento sobre la materia correspondiente y, en consecuencia, puedan resolver mejor y con mayor prontitud los asuntos sometidos a su conocimiento.

- La competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales y del trabajo, entre otros, y a cada uno de ellos le corresponde conocer de los asuntos relacionados con dicha especialidad.

- Ese conocimiento especializado, exige que, salvo regla expresa en contrario, los órganos superiores que deban revisar las determinaciones de un órgano jurisdiccional inferior lo sean aquellos que cuenten con la misma especialidad y que, por tanto, puedan ejercer jurisdicción también especializada sobre el órgano que previno.

- Que no resultaba idóneo que, si un juzgado especializado en una materia determinada adopta en un juicio una decisión afín a su especialidad, la misma, en caso de ser impugnada, sea resuelta por un órgano jurisdiccional especializado en una materia distinta.

---

<sup>21</sup> "Artículo 38. Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."



- Tal argumentación era congruente con lo planteado durante el proceso legislativo que dio lugar a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, y que buscó en la especialización el que los juzgadores contaran con un mejor conocimiento al momento de resolver, lo cual se expuso, permitiría elevar su capacidad y disminuir el tiempo de resolución de los asuntos que les fueren presentados (se transcribe).

- Expresó que la incorporación del criterio de especialización por materia de órganos jurisdiccionales, privilegia la constitución de equipos de especialistas y descansa en la idea de favorecer con ello la eficacia en la impartición de la Justicia Federal como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal.

- Era natural a los fines anteriores, que quien deba revisar las determinaciones de un Juzgado de Distrito, que si bien en materia de amparo no conoce en específico de la materia civil, sino, como era el caso, el Juzgado de Distrito del conocimiento tiene competencia respecto de las materias civil, administrativa y de trabajo; sin embargo, los actos reclamados por la quejosa atendían a aspectos relativos a la materia civil, al versar sobre el incumplimiento a un contrato de arrendamiento celebrado entre particulares; de ahí que lo conveniente era que quien conozca del recurso de queja interpuesto por la parte quejosa fuera un Tribunal Colegiado especializado en esa materia.

- La parte quejosa señaló como autoridades responsables además de las personas físicas relativas, a los Jueces Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto, Especializados en Materia Civil del Distrito Judicial de Puebla, Puebla y los diligenciarios non y par adscritos a dichos juzgados, autoridades respecto de las cuales el Juez de Distrito admitió la demanda y al efectuar tal admisión convalidó que la materia sobre la que versaba el juicio de amparo promovido atendería a la materia civil, pues las autoridades responsables en cita se referían a esa especialidad.

- Que si bien un primer criterio para determinar qué Tribunal Colegiado es competente para conocer de un recurso de queja derivado de un juicio de amparo indirecto, sería aquel que tenga la especialización del Juez de Distrito que previno el conocimiento del asunto, pero como en el caso, se trataba de un Juez



de Distrito con competencia mixta, entonces debía atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades señaladas como responsables.<sup>22</sup>

- Era evidente que tanto los actos reclamados, como las autoridades señaladas como responsables, tenían una naturaleza civil, por lo que el órgano colegiado competente para conocer del recurso de revisión de que se trataba era el Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Materia Civil.

- Una interpretación sistemática de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que toma en cuenta a la vez, la teleología de la especialización jurisdiccional planteada en el proceso legislativo de la citada ley, permitía concluir que, salvo disposición expresa en contrario, los Tribunales Colegiados especializados, resultaban ser por su jerarquía superior especializada, los competentes para conocer de los recursos interpuestos contra las determinaciones dictadas por órganos jurisdiccionales inferiores especializados en la misma materia o que aun siendo juzgados de competencia mixta, derivado de la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades señaladas como responsables, su estudio conllevara la materia relativa.

- En suma, el competente para conocer del recurso de queja interpuesto era el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

<sup>22</sup> Citó como apoyo, en lo conducente la tesis 2a. LXXXV/2015 (10a.) y la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, ambas de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, mismas que la Primera Sala compartió, cuyos título, subtítulo y rubro son los siguientes: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO. AUN CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA LA HAYA FIJADO EN DETERMINADA MATERIA, EN CUALQUIER SUPUESTO, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 4/2013 (10a.) (\*)]." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2009828. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, materia común, tesis: 2a. LXXXV/2015 (10a.), página 1192 y "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." Datos de localización: Época: Novena Época. Registro digital: 167761. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XXIX, marzo de 2009, materia común, tesis 2a./J. 24/2009, página 412.



- Expresó que similares consideraciones se vertieron, en lo conducente, en los conflictos competenciales 24/2018 y 21/2018, resueltos por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesiones de cuatro y dieciocho de abril de dos mil dieciocho, respectivamente.

- Refirió que no era óbice que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito se declarara incompetente para conocer del recurso de queja, al considerar que si la temática del recurso relativo versaba respecto a si las personas físicas que refirió la quejosa en su demanda de amparo podían ser consideradas autoridades responsables para efectos del juicio constitucional de amparo, entonces, con apoyo en la tesis 2a. LVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.",<sup>23</sup> considerara que el competente para conocer del recurso de queja fuera el Tribunal Colegiado especializado en materia administrativa y, como consecuencia, remitiera el recurso de mérito a dichos órganos colegiados especializados para su conocimiento.

- Ello, pues considerar la postura que sostiene la tesis en cita, conllevaría, como lo sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, a que todos los asuntos, por el sólo hecho de combatir el auto por el que el Juez de Distrito deseche una demanda de amparo al estimar que las autoridades que la parte quejosa señale como responsables no son tales para efectos del juicio de amparo, sin importar la materia sobre la que versen, ya sea civil, penal o laboral, serían del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia administrativa.

- De convalidar esa postura, se desvirtuaría la especialización que se les confirió a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, como

<sup>23</sup> Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2014107. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, materia común, abril de 2017, tesis 2a. LVIII/2017 (10a.), página 1067.



se apreciaba del procedimiento legislativo relativo a la ley orgánica del citado Poder.

- Además, el criterio en cita generaría incertidumbre tanto a los justiciables como a los juzgadores, pues al conocer un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de un recurso de queja cuyos actos reclamados y autoridades responsables atendieran a aspectos relativos a la materia civil, al emitir resolución en dicho recurso, si con posterioridad alguna de las partes en el juicio de amparo interponía algún medio de impugnación que fuera del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, al haber conocido el órgano colegiado en materia administrativa del recurso de queja conllevaría que al tener conocimiento previo existiese la obligación de conocer de los citados medios de impugnación interpuestos, situación que desvirtuaría su especialidad, al tener que conocer de temas diversos a su materia.

- Por tanto, para determinar la competencia por materia para conocer del recurso de queja interpuesto por la parte quejosa, se debía atender a la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades señaladas como responsables.

**CUARTO.—Análisis sobre la existencia de la contradicción de tesis.** Esbozadas las posturas sustentadas por las Salas contendientes, corresponde verificar la existencia de la contradicción, recordando que de acuerdo a las condiciones que a partir de la interpretación de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226 y 227 de la Ley de Amparo ha delineado este Alto Tribunal, ésta se configura cuando las Salas, al resolver los negocios jurídicos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales (incluso cuando éstas parten de aspectos fácticos distintos) ante las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que existe contradicción de tesis 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,<sup>24</sup> pues resulta suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, ponderándose que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en

<sup>24</sup> Así lo estableció en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES 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." Datos de localización: Época: Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de dos mil diez, Tomo XXXII, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



nada modifican la situación examinada por las Salas, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

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 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, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Asimismo, este Tribunal Pleno ha sostenido que la contradicción de tesis puede configurarse implícitamente siempre y cuando el criterio respectivo pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares de cada caso, esto es, deben existir los elementos suficientes –los cuales no pueden ser accidentales o meramente secundarios– para establecer que en relación con el tema a dilucidar, un Tribunal Colegiado fijó un criterio contrario al otro concerniente a la sustancia de un mismo problema jurídico.

Es decir, aun cuando los órganos contendientes no hayan sustentado un criterio expreso sino uno implícito pero indubitable, entendiéndose como tal el que pueda deducirse de manera clara e inobjetable de las circunstancias particulares del caso, a fin de impedir la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios de los órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico, resulta necesaria la sustentación de una tesis jurisprudencial que decida o supere la discrepancia de las tesis relativas, uniformando el criterio conforme al cual habrán de resolverse asuntos jurídicos iguales o semejantes, pues de estimarse que en ese supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, se seguirían resolviendo de forma diferente, sin justificación legal alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.



Tal criterio quedó plasmado en la tesis P./J. 93/2006, cuyo rubro es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."<sup>25</sup>

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 advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, debido a que ambas Salas se pronunciaron respecto de un mismo punto de derecho, es decir, a qué Tribunal Colegiado de Circuito le compete conocer de un recurso de queja cuando un Juez de Distrito con competencia mixta desecha la demanda por considerar que no se está ante actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.

En efecto, la **Segunda Sala** de este Alto Tribunal al resolver el conflicto competencial 155/2016 refirió que el competente para conocer del recurso de queja interpuesto contra el acuerdo de desechamiento de la demanda dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta porque estimó que las autorida-

<sup>25</sup> Cuyo texto indica: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición." Datos de localización: Época: Novena Época. Registro digital 169334. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de 2008, Tomo XXVIII, materia común, tesis P./J. 93/2006, página 5.



des que la parte quejosa señaló como responsables no tenían ese carácter para efectos del juicio de amparo, era un Tribunal Colegiado especializado en materia administrativa.

Ello, toda vez que determinó que si bien por regla general los conflictos competenciales por razón de materia se resuelven atento a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, lo cierto era que excepcionalmente tratándose de un recurso de queja que desechó la demanda de amparo, cuando el problema de fondo consistía en resolver si la autoridad señalada como responsable tenía o no tal carácter, la competencia debía fincarse en el órgano jurisdiccional a quien correspondiera conocer de la materia administrativa a efecto de no prejuzgar respecto del fondo del asunto.

La Segunda Sala precisó que tal situación guardaba congruencia con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que otorga competencia residual a los Jueces de Distrito en materia administrativa (y en consecuencia a los Tribunales Colegiados especializados en esa materia) para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta a la judicial (y de los recursos respectivos), salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del numeral 51 del mismo ordenamiento legal consistentes en: a) los derivados de un procedimiento de extradición, y b) los relacionados con leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

Así, concluyó que el competente era un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa para resolver el recurso de queja, porque al resolverse de esa forma el conflicto competencial no se prejuzgaría sobre el fondo de ese medio de defensa, aunado a que el órgano de amparo referido contaba con competencia residual para resolver dicho medio de impugnación según lo previsto en el artículo 52 de la ley orgánica invocada, sin que se actualizaran los supuestos de excepción establecidos en las fracciones II del numeral 50 y III del artículo 51 del mismo ordenamiento, toda vez que el acto reclamado no derivó de un procedimiento de extradición ni estaba relacionado con leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

Del citado asunto derivó la tesis aislada 2a. LVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CON-



TRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>26</sup>

El criterio anterior se convirtió, por reiteración, en la jurisprudencia 2a./J. 52/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>27</sup>

Similar criterio sustentó la **Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación** al resolver la contradicción de tesis 230/2018 en sesión de

<sup>26</sup> El texto dice: "Por regla general los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de queja que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se niegan a conocer, consiste en revisar si es correcto el pronunciamiento que decreta la improcedencia del juicio de amparo, porque para el a quo no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese caso no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa por tener competencia residual para conocer del recurso, lo que a su vez respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2014107. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia común, tesis 2a. LVIII/2017 (10a.), página 1067.

<sup>27</sup> El texto es el siguiente: "Por regla general los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de queja que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se niegan a conocer, consiste en revisar si es correcto el pronunciamiento que decreta la improcedencia del juicio de amparo, porque para el a quo no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese caso no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa por tener competencia residual para conocer del recurso, lo que a su vez respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2019531. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación: 22 de marzo de 2019, materia común, tesis 2a./J. 52/2019 (10a.).



tres de octubre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos,<sup>28</sup> de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 115/2018 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL SOBRESIMIENTO DICTADO POR NO ESTAR FRENTE A ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."<sup>29</sup>

En cambio, la **Primera Sala** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó al resolver el conflicto competencial 331/2018, que el Tribunal Colegiado de Circuito en materia civil era el competente para conocer del recurso de queja interpuesto por la quejosa contra el acuerdo emitido por un Juez de Distrito que desechó la demanda al estimar que las autoridades que la parte quejosa señaló como responsables no eran tales para efectos del juicio de amparo.

En ese contexto, la Primera Sala refirió que un primer criterio para determinar qué Tribunal Colegiado era el competente para conocer de un recurso de queja derivado de un juicio de amparo indirecto, sería aquel que tuviera la especialización del Juez de Distrito que previno el conocimiento del asunto, pero como en el caso, se trataba de un Juez de Distrito con competencia mixta, entonces debía atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades señaladas como responsables.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> El Ministro Eduardo Medina Mora I., emitió su voto con reservas. Estuvo ausente el Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>29</sup> El texto dice: "Por regla general, los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven en atención a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de revisión consiste en analizar si es correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo porque para el Juez de Distrito no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese supuesto, no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue sobre el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, por tener competencia residual para conocer del recurso de revisión, lo que, a su vez, respeta la litis del conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2018288. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, materia común, tesis 2a./J. 115/2018 (10a.), página 993.

<sup>30</sup> Citó como apoyo, en lo conducente la tesis 2a. LXXXV/2015 (10a.) y la jurisprudencia 2a./J. 24/2009, ambas de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, mismas que la Primera Sala



Al respecto, sostuvo que una interpretación sistemática de los artículos 37, 38 y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que toma en cuenta a la vez, la teleología de la especialización jurisdiccional planteada en el proceso legislativo de la citada ley, permitía concluir que, salvo disposición expresa en contrario, los Tribunales Colegiados especializados, resultaban ser por su jerarquía superior especializada, los competentes para conocer de los recursos interpuestos contra las determinaciones dictadas por órganos jurisdiccionales inferiores especializados en la misma materia o que aun siendo juzgados de competencia mixta, derivado de la naturaleza del acto reclamado y de las autoridades señaladas como responsables, su estudio conllevará la materia relativa.

En ese sentido, concluyó que para determinar la competencia por materia para conocer del recurso de queja interpuesto por la quejosa, se debía atender a la naturaleza del acto reclamado y de las señaladas como responsables.

Pues bien, como se advierte de la anterior narrativa, los criterios emitidos por las Salas de este Alto Tribunal resultan discordantes, ya que mientras para la **Segunda Sala** el Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto que desecha la demanda o del recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento en el juicio de amparo, en ambos casos por estimar que no se está ante actos de autoridad, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, pues de ese modo al resolverse el conflicto no se prejuzgará sobre el fondo de ese medio de defensa atendiendo al criterio residual previsto

---

compartió, cuyos título, subtítulo y rubro son los siguientes: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN O CUALQUIER OTRO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO. AUN CUANDO EL JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA LA HAYA FIJADO EN DETERMINADA MATERIA, EN CUALQUIER SUPUESTO, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 4/2013 (10a.) (\*)]." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2009828. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, materia común, tesis 2a. LXXXV/2015 (10a.). página 1192 y "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." Datos de localización: Época: Novena Época. Registro digital: 167761. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia común, tesis 2a./J. 24/2009, página 412.



en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que se actualicen los supuestos de excepción establecidos en las fracciones II del artículo 50 y III del diverso 51 del mismo ordenamiento legal; en cambio, la **Primera Sala** sostuvo que para determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito es el competente para conocer de un recurso de queja interpuesto contra la determinación del Juez de Distrito que desecha la demanda por estimar que no se está ante actos de autoridad, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de las señaladas como responsables.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la Primera Sala se pronunció únicamente respecto de qué Tribunal Colegiado de Circuito era el competente para conocer de un recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta cuando no se estaba ante actos de autoridad y no en el caso en que se interpusiera recurso de revisión contra la sentencia emitida por un Juez de Distrito que decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo por las mismas razones.

Asimismo, no es obstáculo para la existencia de esta contradicción de tesis el hecho de que la Segunda Sala para determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito era el competente para conocer del recurso de queja y/o de revisión, tomó en consideración que el Juez de Distrito tanto para desechar la demanda como para decretar el sobreseimiento en el juicio lo hizo con apoyo en las mismas causas de improcedencia y similares consideraciones, para concluir que las señaladas como responsables no eran autoridades para efectos del juicio de amparo.

De igual manera, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la Primera Sala al resolver el conflicto competencial en cuestión derivó de un juicio de amparo en el que el Juez de Distrito desechó parcialmente la demanda; y que la Segunda Sala en los conflictos competenciales que derivaron de los asuntos que contendieron consideró que el Juez de Distrito en unos desechó la demanda de forma total y en otros decretó el sobreseimiento, puesto que esa situación no incide para la existencia de esta contradicción de tesis, porque en todos los casos ambas Salas se pronunciaron sobre el mismo punto jurídico, esto es, determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito era el competente para conocer del recurso interpuesto por estimarse que las responsables no eran autoridad para efectos del juicio de amparo.



En ese contexto, se estima que a fin de generar seguridad jurídica sobre el criterio que debe prevalecer en esta contradicción de tesis, el estudio abarcará los Tribunales Colegiados de Circuito que deben conocer tanto del recurso de queja como del recurso de revisión interpuestos contra el acuerdo y sentencia de que se dio noticia, respectivamente.

Por tanto, conforme a los elementos hasta aquí analizados, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión que de que **sí se configura la contradicción de criterios entre la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, por lo que el punto de divergencia consiste en dilucidar:

***¿A qué Tribunal Colegiado de Circuito corresponde conocer del recurso de queja interpuesto contra el acuerdo de desechamiento de la demanda o del recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta al estimar que no está ante actos de autoridad para efectos del juicio de amparo?***

QUINTO.—**Estudio.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que aquí se define, atento a las consideraciones siguientes.

En principio, se tiene que la competencia es la facultad que la ley otorga a un órgano para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina. De ahí la regla de competencia de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir.<sup>31</sup>

La materia es uno de los criterios generales para definir la competencia, la cual consiste en la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención, repercute en la formación de su especialización y lo encausa hacia

<sup>31</sup> Similares consideraciones se indicaron en la contradicción de tesis 51/2013 resuelta por la Primera Sala en sesión de cuatro de diciembre de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos.



una mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.<sup>32</sup>

La competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre diversos tribunales o juzgados, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, administrativos, penales y del trabajo, entre otros, y a cada uno de ellos le corresponde conocer de los asuntos relacionados con dicha especialidad.

Lo anterior, es congruente con lo planteado durante el proceso legislativo que dio lugar a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente, que buscó en la especialización el que los juzgadores cuenten con un mejor conocimiento al momento de resolver, lo cual permitiría elevar su capacidad y disminuir el tiempo de resolución de los asuntos que se les presenten:

"Exposición de motivos

"Cámara de Origen: Senadores<sup>33</sup>

"... En lo concerniente a los Juzgados de Distrito, la iniciativa propone una red de distribución de competencias entre los órganos especializados, en las materias civil y penal, dividiéndolos en Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Civil y Penal y Juzgados de Distrito de causas civiles y penales. Con esta distinción se logrará que en aquellos lugares donde la especialización es posible, los Jueces cuenten con un mejor conocimiento al momento de resolver lo cual permitirá elevar su capacidad y disminuir el tiempo de resolución de los asuntos que les sean presentados. Con lo anterior se da respuesta a un antiguo reclamo del foro que propiciará mayor eficacia en la impartición de la justicia federal como lo ordena el artículo 17 de la Constitución ..."

<sup>32</sup> De igual forma, similares consideraciones se expresaron al resolver la contradicción de tesis 3/2018 por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos.

<sup>33</sup> México, D.F., a 18 de abril de 1995. Iniciativa del Ejecutivo.



## "Dictamen

### "Cámara de Senadores<sup>34</sup>

"... De manera concreta y destacada pretende regular la especialización del funcionamiento de los juzgados federales. Uno de los viejos anhelos del sistema judicial en México, es sin lugar a dudas el de dicha especialización en materia judicial. La iniciativa en examen recoge esa aspiración, al incorporar en una auténtica novedad de organización, las bases para que existan los juzgados ordinarios federales tanto en materia civil como en materia penal y por otro lado de los Juzgados de Distrito que conocerán de los amparos en cuatro materias tales como: civil, penal, administrativo y de trabajo.

"Lo anterior habrá de reafirmar el que se constituyan equipos de especialistas en cada materia pero además permitirá que los juzgadores concentren mejor su atención y conocimientos en temas específicos de las distintas disciplinas del derecho.

"La iniciativa de ley precisa la competencia que los Jueces federales penales deben conocer y que se refiere a los delitos del orden federal de los que hace un específico señalamiento en su artículo 50 y de los procedimientos de extradición con la salvedad de lo dispuesto en los tratados internacionales.

"Asimismo los Jueces de Distrito civiles federales tienen determinada su competencia en el artículo 53 de la iniciativa en comento; por lo tanto, los asuntos civiles y penales en el orden federal en su procedimiento quedan atribuidos a los Jueces de Distrito especializados en estas dos materias.

"Por otro lado el proyecto de ley ratifica la existencia de Juzgados de Distrito especializados en el conocimiento del juicio de amparo en las materias penal, civil, administrativa y de trabajo.

"El resultado de estas modificaciones pretende plantear los siguientes avances: una división especializada en el trabajo que permitiría combatir el re-

<sup>34</sup> México, D.F., a 24 de abril de 1994.



zago en el ámbito judicial; y mejorar la calidad en la impartición de justicia gracias a esta especialización acercando a México a un pleno Estado de derecho en base a los siguientes elementos:

"A. Un auténtico desarrollo democrático que dé la oportunidad de justicia para todos;

"B. Una división de poderes más funcional que fortalezca al Poder Judicial Federal como garante de la ley y de la justicia; y,

"C. Una organización jurisdiccional cuyo objetivo final sea el pleno respeto a los derechos humanos y la restauración puntual del Estado de derecho en México ..."

Como se observa de la transcripción, la incorporación del criterio de especialización por materia de órganos jurisdiccionales, privilegia la constitución de equipos de especialistas y descansa en la idea de favorecer con ello la eficacia en la impartición de la Justicia Federal como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 38<sup>35</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala que podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos a que se refiere el artículo 37<sup>36</sup> (fracción II alude a los recursos de revisión y la fracción III a los recursos de queja), pero en la materia de su especialidad.

Ahora, si bien es cierto que la ley no define el ámbito material de competencia sobre el que los Tribunales Colegiados de Circuito especializados ejercerán su jurisdicción, sí refiere el ámbito competencial de los Jueces de Distrito

<sup>35</sup> "Artículo 38. Podrán establecerse Tribunales Colegiados de Circuito especializados, los cuales conocerán de los asuntos que establece el artículo anterior en la materia de su especialidad."

<sup>36</sup> "Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"...

"II. Del recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Del recurso de queja en los casos y condiciones establecidas en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



especializados.<sup>37</sup> Así, de la interpretación sistemática de los referidos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se advierte que debe acudirse a la competencia prevista para los Jueces de Distrito especializados para determinar la competencia material de los Tribunales Colegiados.

Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que para poder definir qué Tribunal Colegiado de Circuito es competente para conocer de los recursos de queja o de revisión interpuestos contra el auto de desechamiento o sentencia de sobreseimiento dictados por un Juzgado de Distrito con competencia mixta, respectivamente, por estimar que las autoridades señaladas como responsables no tienen ese carácter para efectos del juicio de amparo, en principio, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado, lo que permite, como se precisó, que los juzgadores cuenten con un mejor conocimiento al momento de resolver y favorece la eficacia en la impartición de justicia.

Aunado a lo anterior, de manera complementaria, se considera que para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, también podrá atenderse a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, ello porque puede haber casos concretos en los que no bastaría atender a la naturaleza de los actos reclamados.

En ese contexto, se estima que de una interpretación sistemática de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se puede concluir que, salvo disposición expresa, los Tribunales Colegiados especializados, resultan ser por su jerarquía superior especializada, los competentes para conocer de los recursos interpuestos contra las determinaciones dictadas por los órganos jurisdiccionales inferiores especializados en la misma materia o que aun siendo juzgados con competencia mixta, derivado de la naturaleza del acto recla-

<sup>37</sup> En este sentido, el artículo 48 señala que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refiere el capítulo II, del título cuarto "De los Juzgados de Distrito"; el **artículo 50** establece las competencias de los Jueces federales penales; el **50 Quáter** las de los Jueces de Distrito especializados para adolescentes; el **51** las correspondientes a los Jueces de Distrito de amparo en materia penal; el **52** se refiere a los Jueces de Distrito en materia administrativa; el **53** a las competencias de los Jueces de Distrito civiles federales; el **53 Bis** a las de los Jueces de Distrito mercantiles federales; el **54** las de los Jueces de Distrito en materia civil y, finalmente, el **55** señala las competencias materiales de los Jueces de Distrito en materia de trabajo.



mado y, en su caso, de la naturaleza de las señaladas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio su estudio conlleve la materia relativa.

En suma, este Tribunal Pleno considera que para determinar la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito por materia para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento de la demanda o del recurso de revisión contra la sentencia de sobreseimiento dictada por un Juez de Distrito con competencia mixta por estimar que las responsables no son autoridades para efectos del juicio de amparo, en principio, se debe atender a la naturaleza del acto combatido.

Aunado a lo anterior, de manera complementaria, se estima que para determinar la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, también podrá atenderse a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, toda vez que puede haber casos concretos en los que no bastaría atender a la naturaleza de los actos reclamados.

De ahí que el Tribunal Colegiado de Circuito que se estime competente estará facultado para determinar si el acto reclamado puede o no considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo.<sup>38</sup>

**SEXTO.—Criterio que debe prevalecer.** Consecuentemente, en atención a los anteriores razonamientos, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la siguiente tesis:

---

<sup>38</sup> Ilustran lo anterior, en lo conducente, las jurisprudencias 2a./J. 24/2009 y 2a./J. 145/2015 (10a.), de la Segunda Sala, que comparte este Tribunal Pleno, de rubro, título y subtítulo: "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.". Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 167761. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, tesis: 2a./J. 24/2009, página 412; y "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 DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE." Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2010317. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, tesis 2a./J. 145/2015 (10a.), página 1689.



COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES.

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron sobre el Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer del recurso de queja interpuesto contra el acuerdo de desechamiento de la demanda dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta al estimar que no se está ante actos de autoridad para efectos del juicio de amparo. La Segunda Sala determinó que la competencia para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto que desecha la demanda o del recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento, en ambos casos por estimar que no se está ante actos de autoridad, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, pues de ese modo al resolverse el conflicto no se prejuzgará sobre el fondo de ese medio de defensa atendiendo al criterio residual previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que se actualicen los supuestos de excepción establecidos en las fracciones II del artículo 50 y III del diverso 51 de ese ordenamiento legal; en cambio, la Primera Sala sostuvo que para determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito es el competente para conocer de un recurso de queja interpuesto contra la determinación del Juez de Distrito que desecha la demanda por estimar que no se está ante actos de autoridad, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de las señaladas como responsables.

Criterio jurídico: De la interpretación sistemática de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se sigue que la competencia para conocer de un recurso de queja contra el auto de desechamiento de la demanda o de un recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por es-



timar que la responsable no es autoridad para efectos del juicio de amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en la materia en la que incide el acto reclamado y, en su caso, a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables.

Justificación: Aun cuando la Primera Sala no abordó la problemática relativa a la competencia para conocer del recurso de revisión respectivo, a fin de generar seguridad jurídica sobre el criterio que debe prevalecer, el estudio contempló los Tribunales Colegiados de Circuito que deben conocer tanto del recurso de queja como del recurso de revisión interpuestos contra el acuerdo que desecha la demanda y decreta el sobreseimiento en el juicio, respectivamente. Para determinar la competencia por materia del Tribunal Colegiado de Circuito que debe conocer de un recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento de la demanda o de un recurso de revisión contra el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que las responsables no son autoridades para efectos del juicio de amparo debe atenderse, en principio, a la naturaleza del acto reclamado. Complementariamente, podrá considerarse la naturaleza de las autoridades estimadas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, toda vez que en algunos casos no basta con atender a la naturaleza del acto reclamado.

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.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia 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 esta resolución al Tribunal Colegiado denunciante 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 y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los antecedentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones de las fojas veintisiete, veintiocho y veintinueve, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis sobre la existencia de la contradicción de tesis. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio y al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros 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 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 las sesiones de veintiocho y veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, a la primera por gozar de vaca-



ciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y a la segunda previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y el subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia corresponden a la tesis P./J. 13/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 5, con número de registro digital: 2022430.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. LXXXV/2015 (10a.), 2a./J. 145/2015 (10a.), 2a. LVIII/2017 (10a.) y 2a./J. 115/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas y 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 52/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de marzo de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1579, con número de registro digital: 2019531.



**COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO COMO SÍNDICO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 341/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE OCTUBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. AUSENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio \*\*\*\*\* , presentado el nueve de octubre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, los Magistrados integrantes del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, Eliseo Puga Cervantes (presidente), Walter Arellano Hobelsberger y Edith E. Alarcón Meixueiro, denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el mencionado órgano colegiado al resolver el **conflicto competencial 5/2018** y el criterio emitido por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** al resolver el **recurso de revisión 225/2015**.



SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de quince de octubre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis número **341/2018**.

En el mismo proveído se solicitó a la presidencia del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, remitiera, por conducto del MINTERSCJN, copia certificada de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 225/2015 de su índice, así como el proveído en el que informara si el criterio sustentado en ese asunto se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado y, en este supuesto, el envío electrónico del nuevo criterio.

Finalmente, se ordenó el envío de los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

TERCERO.—**Integración del asunto.** Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil diecinueve, signado por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia, 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 aun cuando la posible contradicción de tesis se haya suscitado entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, lo cierto es que el ejercicio interpretativo lo desarrollaron en materias diferentes, en tanto que el Tribunal Cole-



giado denunciante está especializado en asuntos de naturaleza civil, mientras que el contendiente, ejerce 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 EN MATERIAS DIFERENTES, CORRESPONDE CONOCER DE ELLA AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tesis: Novena Época, registro: 192772, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, diciembre de 1999, página 5, materia común, tesis P./J. 136/99, 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 este tipo de 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 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, página 153, materia común, 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."



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 los Magistrados integrantes del **Quinto 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 **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, quien conoció del **conflicto competencial 5/2018**.

En relación con dicho conflicto competencial, se señalan los siguientes antecedentes:

**Demanda de amparo indirecto.** Gildardo Adolfo García Marín, por propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y actos que a continuación se indican:

Autoridades responsables:

- Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (en lo subsecuente IFECOM), como ordenadora y ejecutora.

- Jueces Primero, Segundo, Tercero, Séptimo y Décimo Primero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez; Juez Quinto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl; y Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca; como ejecutoras.

Actos reclamados:

- Del IFECOM, reclamó la resolución contenida en el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha treinta de mayo de dos mil dieciocho, emitida en el procedimiento de



sanción administrativa \*\*\*\*\*, por el que se determinó la cancelación de su registro como especialista del instituto referido.

- En vía de consecuencia, la sustitución del quejoso como especialista en diversos concursos mercantiles.
- De las autoridades señaladas como ejecutoras, reclamó el cumplimiento que le pretendieran dar o hayan dado a la cancelación en comento.
- Las consecuencias que de hecho o por derecho transgredan sus derechos fundamentales que se generen con motivo de los actos reclamados mencionados.

**Declinación de competencia.** De la demanda conoció el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México; sin embargo, por auto de veinticinco de junio de dos mil dieciocho, no la admitió a trámite declarándose legalmente incompetente para conocer del asunto.

**No aceptación de competencia.** En atención a lo anterior y remitidos los autos, el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, dictó resolución el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en la que no aceptó la competencia planteada.

**Planteamiento del conflicto competencial.** Devueltos los autos al Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, el tres de julio de dos mil dieciocho, sostuvo carecer de competencia para conocer del juicio de amparo e insistió en declinarla a su homólogo Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México; por tanto, ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en turno, para que determinara a quién le correspondía la competencia del asunto.

Una vez realizados los trámites correspondientes, por razón de turno, correspondió conocer del conflicto competencial al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, bajo el número 5/2018.

Así, el conflicto fue resuelto mediante sentencia de seis de agosto de dos mil dieciocho, en el sentido de declarar competente al Juzgado Décimo Primero



de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ello, bajo los razonamientos siguientes:

El estudio realizado por el Tribunal Colegiado fue dividido en tres incisos, por lo que vale la pena seguir con tal estructura.

#### A) Consideraciones previas.

En este apartado enmarca el asunto que originó el conflicto competencial, el cual es una demanda de amparo en la que se señaló como acto reclamado la resolución emitida por la Junta Directiva del IFECOM en un procedimiento de sanción administrativa seguido en contra del quejoso como especialista registrado ante dicha institución.

En esa resolución se determinó la cancelación del registro del quejoso como especialista del IFECOM, así como su sustitución de diversos concursos mercantiles, por considerar que dicho especialista no desempeñó adecuadamente sus funciones.

#### B) Bases necesarias para dirimir el asunto.

Después, en este inciso, abordó los siguientes temas: la competencia en el amparo, la naturaleza jurídica del IFECOM, así como los alcances de las facultades con las que cuenta ese órgano auxiliar para establecer sanciones de los especialistas registrados ante dicho instituto.

##### 1. La competencia en el amparo.

Explicó que la competencia para conocer y resolver un juicio de amparo se deriva de diversas situaciones conocidas como ámbitos de competencia, los cuales en el juicio constitucional se clasifican en: 1) ámbito de materia; 2) ámbito territorial; y, 3) el turno.

Que para el caso, lo que interesaba analizar eran las reglas que prevé la Ley de Amparo para determinar el ámbito de competencia por materia. Dicha competencia la definió como la aptitud legal que se atribuye a un órgano juris-



diccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho. Aquélla tiene la ventaja de que los Jueces de Distrito adscritos a un juzgado especializado en cierta rama del derecho, únicamente conocen amparos de esa materia, lo que permite enfocar su atención a una sola rama del derecho y, además, repercute en la formación de su especialidad y lo encausa hacia una mayor profundización de conocimiento del amparo de la materia de que se trate.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el título cuarto, determina las atribuciones de los Jueces de Distrito en los artículos 48, 50, 51, 52, 53, 54 y 55 en los que se regula la competencia por materia de los Jueces de Distrito. Asimismo, precisa que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del capítulo referido, como acontece en algunos circuitos del interior de la República.

Después, refirió –en específico– que el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las atribuciones de los Jueces de Distrito en materia administrativa y, por otra parte, el artículo 54 de la ley en comento, dispone las atribuciones de los Jueces de Distrito de amparo en materia civil.

Así, transcribió los preceptos referidos en el párrafo anterior, de lo cual obtuvo que de la interpretación de los artículos se advierte que para fijar la competencia por materia, el legislador tomó como base los siguientes criterios:

- a) La naturaleza del acto reclamado.
- b) La naturaleza de la autoridad responsable.

Tales criterios justifican la especialidad por materia, pues las determinaciones que se dicten en los juicios de amparo, en otros, requieren del conocimiento y de la experiencia de quienes se dedican, en forma preferente, a las diversas ramas del derecho y, por ese motivo, pueden ponderar en forma expedita y más autorizada las distintas soluciones en los casos concretos, buscando con



ello dar cumplimiento al artículo 17 constitucional, en cuanto a que garantiza la prontitud y expeditéz en la tramitación y fallo de los juicios.

Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Juzgados de Distrito especializados, tratándose de juicios de amparo indirecto, deben tomarse en cuenta tales criterios. Sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que alegue el quejoso.

De allí concluyó que para determinar la competencia por materia de un juzgado de distrito especializado, respecto de un juicio de amparo indirecto, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable en el referido juicio analizándolo de forma integral de acuerdo con sus consecuencias; por lo que para evidenciar a quién compete conocer de determinado asunto, **es necesario desentrañar las características jurídicas del acto de que se trate, de qué procedimiento surge éste, qué carácter tiene la autoridad responsable en ese procedimiento, siendo irrelevante qué normas se apliquen.**

## 2) El IFECOM y su naturaleza jurídica.

Precisó que, de acuerdo con lo previsto por los artículos 94, segundo párrafo y 100, primer párrafo, de la Constitución; 1o., fracción VI, 81, fracción XXXI, 85, fracción VI y 88, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 311, párrafo primero, fracciones I a VIII y X, 313 y 314 de la Ley de Concursos Mercantiles, el IFECOM es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal que está encomendado a una Junta Directiva integrada por el director general del instituto y cuatro vocales, nombrados por el mencionado consejo a propuesta de su presidente; así como que tanto a este funcionario como al propio consejo les compete supervisar el funcionamiento del citado instituto.

Pues bien, apuntó que –de conformidad con los artículos referidos de la Ley de Concursos Mercantiles–, el IFECOM cuenta con facultades de carácter meramente administrativo, que tienen que ver esencialmente con la selección, designación, registro y revocación de los especialistas en concursos mercan-



tiles –visitadores, conciliadores y síndicos–, establecer el régimen aplicable para la remuneración de éstos y proveer su capacitación y actualización, así como expedir las reglas de carácter general necesarias para el ejercicio de las atribuciones de designación citadas.

Lo cual corroboró con el contenido de la exposición de motivos que dio origen al citado instituto, y de la cual desprendió que las facultades que el legislador confirió al instituto se refieren exclusivamente a atribuciones de carácter administrativo, en tanto que constituye un auxiliar del Juez del concurso, sobre todo en lo referente a la designación y revocación de los especialistas que deban intervenir en el procedimiento concursal; pero no puede considerarse a dicho instituto como parte en ese tipo de juicios, de ahí que sus actuaciones deban entenderse en el contexto de su carácter de órgano auxiliar tanto del Juez concursal como del Consejo de la Judicatura Federal.

3) Alcances de la facultad otorgada al IFECOM para imponer sanciones administrativas conforme a lo previsto en los artículos 336 y 338 de la ley de la materia.

En primer lugar, transcribió los artículos mencionados, de los cuales obtuvo la facultad que otorga directamente la Ley de Concursos Mercantiles al IFECOM –órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal– para sancionar a los especialistas cuya actuación regula, en los casos en que incurran en alguna infracción prevista por la propia ley.

Así, precisó que la facultad referida tiene carácter técnico-operativo de la materia con la que se vinculan, pues su finalidad es lograr una adecuada y eficaz aplicación de la ley respecto de una determinada cuestión específica, a saber, la imposición de sanciones administrativas a los especialistas concursales en caso de que transgredan la ley que regula su actuación.

Una vez más, se auxilió de la exposición de motivos de la Ley de Concursos Mercantiles, de la que desprendió que la intención del legislador fue que el citado instituto contara con la mayor autonomía técnica y operativa posible, manteniéndolo al margen de su intervención directa en los procedimientos concursales; por lo que, a través de los artículos en comento, le asignó directamente



la atribución de sancionar administrativamente a los especialistas cuya actuación regula, en los casos en que dichos profesionales incurran en alguna infracción prevista por la propia ley.

Tal facultad sancionadora guarda congruencia y armonía con una de las funciones asignadas directamente por el legislador ordinario al IFECOM, en cuanto a la supervisión que debe hacer de la actividad que desarrollan los especialistas concursales, la cual está conferida en la fracción VIII del invocado artículo 311 de la ley concursal; por lo que desde esa perspectiva, la atribución en cita no afecta ni se contrapone a las facultades que la Constitución, en su artículo 100, otorga al Consejo de la Judicatura Federal, para encargarse de la vigilancia y disciplina internas del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo dispone el artículo 94 de la Constitución Federal.

Lo cual corroboró con el hecho de que los citados especialistas guardan vinculación con el citado instituto, debido a la finalidad que se persiguió con su creación, máxime que dicha relación se desarrolla de manera directa con el citado instituto, en su carácter de auxiliares del Juez del concurso.

Ahora, en relación con la creación de la figura de los especialistas de concursos mercantiles y su vinculación con el instituto, trajo a colación la parte conducente de la exposición de motivos de la Ley de Concursos Mercantiles, de la que obtuvo que la intención del legislador al crear la figura jurídica del especialista concursal –visitador, conciliador y síndico– fue que intervinieran en el concurso como órgano integrante del mismo, pero en auxilio del Juez, que conservaría la rectoría del procedimiento concursal, ello, con la finalidad de solucionar de manera más rápida y eficaz los problemas de la empresa afectada; por lo que en congruencia con lo anterior, también se propuso la creación del organismo que regularía la actuación de los mencionados especialistas.

Por consiguiente, de acuerdo con la intención del legislador ordinario al crear la figura de los especialistas en concursos mercantiles, y la regulación existente respecto de su actuación, tales expertos se encuentran ligados directamente al IFECOM.



Por tanto, al revisarse y evaluarse el desempeño de dichos especialistas dentro de los concursos mercantiles, derivado del incumplimiento de alguna de las obligaciones legales a que se encuentran sujetos, ello se hace en su carácter de auxiliares del Juez del concurso en que intervienen –no de parte en el procedimiento–, por lo que en esa medida, se vinculan a un tema de control y disciplina dentro del propio instituto que los regula; lo cual corrobora que la atribución para sancionar a los citados profesionistas encuentra sustento netamente administrativo, para verificar el funcionamiento de los especialistas concursales, constituyéndose así dicho instituto en un mero espectador del proceso concursal con miras, en su caso, a sancionar la actuación de tales especialistas cuando se actualice alguna de las hipótesis que sobre el particular prevé la ley de la materia.

### C) Análisis del caso.

Con base en las consideraciones relatadas, concluyó que en el caso la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido por el quejoso, corresponde al Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

Nuevamente hizo referencia a que el acto reclamado en la demanda de amparo que dio origen al conflicto competencial fue una resolución dictada por la Junta Directiva del IFECOM, en la que se le impuso como sanción administrativa, la cancelación de su registro como especialista de concursos mercantiles; y decidió que dicha impugnación hace aplicable la regla de competencia contenida en el artículo 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Refiere que, la materia de lo resuelto en la resolución reclamada versa sobre un procedimiento sancionatorio administrativo llevado a cabo por el IFECOM, y en el que finalmente se sancionó al quejoso con la cancelación de su registro como especialista, de conformidad con las reglas previstas en los artículos 336, 337 y 338 de la Ley de Concursos Mercantiles.

Lo que hace latente que dicha resolución reclamada constituye un acto que, por su naturaleza jurídica y características, puede considerarse –lato sensu–



como de los realizados por uno de sus órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, pues se vincula con el ejercicio de una facultad sancionadora otorgada directamente por el legislador ordinario al Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción X, de la Constitución, respecto de una cuestión técnico-operativa como es la supervisión del desempeño que realizan los especialistas que participan en los concursos mercantiles, con la finalidad de lograr una adecuada y eficaz aplicación de la ley respecto de una cuestión específica como es la imposición de sanciones administrativas a dichos especialistas en caso de que transgredan la ley que regula su actuación.

En ese contexto, la resolución reclamada en amparo resulta ser un acto autónomo de naturaleza netamente administrativa, pues la Junta Directiva del multicitado IFECOM cuenta con autonomía técnica y operativa para realizarla.

Resultó la distinción entre el procedimiento sancionador mencionado, el cual resulta diverso y se sustancia en forma separada del procedimiento concursal en el que el especialista actúa como auxiliar del Juez, pues el proceso concursal –de naturaleza jurídica sui géneris– se define como un conjunto de actuaciones seguidas ante la autoridad judicial que tiene como finalidad procurar que un comerciante –lato sensu– que incumple generalizadamente sus obligaciones de pago, pueda negociar sus pasivos o vender bienes de su propiedad para cumplir tales deberes, o en última instancia, liquidar su empresa a efecto de pagar a sus acreedores; mientras que el procedimiento sancionatorio derivado de la verificación de la actuación de un especialista en un concurso mercantil, es de carácter estrictamente sancionatorio y, por ende, se ciñe únicamente a verificar que su actuación se apegue a las obligaciones que tienen asignadas conforme al artículo 332 de la ley de la materia, y de resultar fundado, da lugar a la imposición de la sanción administrativa correspondiente.

Esto es así porque, el citado procedimiento sancionatorio no tiene como objeto la revisión del procedimiento concursal en calidad de otra instancia, sino que se concreta a la verificación de la debida actuación del especialista cuya conducta se encuentra cuestionada; de ahí que el hecho de que tal procedimiento sancionatorio se encuentre regulado en la Ley de Concursos Mercantiles no afecta su naturaleza administrativa, pues debe atenderse a que se instauró con



la finalidad de revisar –en sede administrativa– que la actuación del especialista sujeta a escrutinio, sea apegado a sus obligaciones legales.

Además, en el procedimiento sancionatorio tampoco existe la intervención judicial para su tramitación y decisión, en tanto que deriva de una facultad legal otorgada a un órgano administrativo, de carácter autónomo y auxiliar de los Jueces concursales.

Lo cual corroboró con que el procedimiento administrativo sancionador de especialistas de concursos mercantiles se encuentra regulado en los artículos 336 a 338 de la ley de la materia, de los que se aprecia esencialmente que dicho procedimiento tiene como finalidad supervisar la actuación del especialista concursal dentro de los juicios de concurso mercantil donde participa –ya sea como visitador, conciliador o síndico–, pudiendo establecerse alguna sanción administrativa de las previstas en la ley concursal, que pueden ser amonestación, suspensión temporal, o bien, la cancelación de su registro ante el IFECOM.

La importancia de dicho procedimiento radica en que la autoridad que se encarga de conocerlo y resolverlo, puede llegar a afectar la esfera jurídica de un gobernado mediante la actividad punitiva del Estado, de ahí que tal autoridad deba ceñir su actuación a reglas específicas que lo regulen.

En ese sentido, recordó que conforme a lo previsto en los artículos 311, fracciones VIII y XIV, así como 321, fracción III, de la Ley de Concursos Mercantiles, el IFECOM –a través de su Junta Directiva– cuenta con facultades técnico-operativas para supervisar la actuación de los especialistas y, para ello, puede emitir las reglas de carácter general que la misma ley le indica, así como aprobar la normativa interna del instituto, lo que incluye manuales de organización y procedimientos.

Las reglas de carácter general actualmente expedidas por dicho órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, abarcan otros aspectos de la actividad de los especialistas concursales, tales como: su registro, procedimientos de selección y designación, la actualización de dichos especialistas, así como el cálculo y cobro de su remuneración, entre otros.



Por tanto, no obstante la regulación prevista en la ley concursal respecto de la sustanciación del citado procedimiento sancionador de especialistas en dicha materia, debe precisarse que también pueden aplicarse otras normas que, amén de que regulan el funcionamiento del multicitado instituto, permitirán complementar debidamente la forma de tramitar el procedimiento sancionador en comento.

Así, el contenido de los artículos de la ley concursal que regulan el procedimiento administrativo sancionador en estudio, concluyó que la naturaleza jurídica y materia de lo que se dirime en esa instancia administrativa se asemejan a la de los procedimientos de responsabilidad administrativa, seguidos contra servidores públicos integrantes de la administración pública.

Por ello, tomando como base que el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con lo previsto en el artículo 88, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicho instituto cuando sustancie procedimientos sancionadores relacionados con la actuación de los especialistas concursales, puede aplicar de manera complementaria, los preceptos contenidos en la citada ley orgánica, concretamente en el título octavo de dicha legislación, que se refieren al procedimiento de responsabilidad administrativa ahí previsto.

Lo anterior, atendiendo a la semejanza que guardan la naturaleza jurídica y materia de lo que se dirime en el mencionado procedimiento administrativo sancionador de especialistas concursales, con los procedimientos administrativos de responsabilidad regulados por la ley orgánica en comento; así como al hecho de que con ello la autoridad que conozca del asunto, cumple con el derecho fundamental del debido proceso.

Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es reconocida expresamente por el propio Consejo de la Judicatura Federal, como un ordenamiento que rige, directamente, el funcionamiento del IFECOM, tal y como se aprecia de los artículos 2o., fracción VIII y 114 del respectivo Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta su organización y funcionamiento; todo lo cual permite concluir que tales ordenamientos complementan las citadas reglas generales.



Por lo tanto, de acuerdo con el análisis de la naturaleza jurídica del acto reclamado y de la autoridad administrativa que la emitió, se llega a la conclusión de que si bien el quejoso señaló como algunas de las autoridades responsables a diversos Jueces Federales que conocen de diferentes concursos mercantiles donde interviene como especialista, e incluso la regulación del procedimiento sancionador que se le aplicó en la resolución reclamada encuentra apoyo en la Ley de Concursos Mercantiles; lo cierto es que tales circunstancias no definen la naturaleza jurídica del acto impugnado en el juicio de amparo, pues en realidad la impugnación fundamental es la determinación recaída en el procedimiento administrativo que se instauró en su contra y contenida en la resolución impugnada, consistente en cancelar su registro como especialista ante el IFECOM, esto es, por la ilegalidad de esa resolución que contiene determinaciones de índole administrativo que el impetrante –considera– transgreden en su perjuicio sus derechos fundamentales; y esa comunicación a los Jueces de Distrito en donde el especialista sancionado tenía intervención, únicamente fue para que tuvieran conocimiento de tal decisión.

Derivado de todo lo anterior, resulta inconcusos que –en el caso– se está en presencia de un acto reclamado que, atendiendo a su naturaleza jurídica, es formal y materialmente administrativo, y la autoridad emisora (IFECOM) es una autoridad administrativa, que forma parte –como órgano auxiliar– del Consejo de la Judicatura Federal, con atribuciones específicas para tanto implementar mecanismos técnico-operativos que permitan el control y disciplina de los especialistas que se registren ante ella, como la emisión de la resolución respectiva; aunado a que el procedimiento sancionatorio del que surgió la resolución impugnada, si bien se encuentra regulado en la Ley de Concursos Mercantiles, lo cierto es que ello no trastoca su naturaleza administrativa, pues tal procedimiento no tiene como objeto la revisión del procedimiento concursal en calidad de otra instancia, sino que se concreta a la verificación de la actuación del especialista cuya conducta se encuentra cuestionada.

## **II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión 225/2015.**

En relación con el recurso de revisión se señalan los siguientes antecedentes:



**Demanda de amparo indirecto.** Pablo Octaviano Mendoza García, por propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto, en contra de la autoridad y acto que a continuación se indican:

Autoridad responsable:

- Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Acto reclamado:

- Oficio número \*\*\*\*\*, dictado por la Junta mencionada, en el procedimiento de sanción administrativa, mediante el cual le fue cancelado su registro como especialista de dicho instituto.

Del asunto conoció el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien lo registró con el número \*\*\*\*\*. Seguido el juicio, mediante sentencia dictada el diecinueve de mayo de dos mil quince, determinó sobreseer en el juicio de amparo.

**Recurso de revisión.** Inconforme con dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con el número de toca 225/2015.

Seguida la secuela procesal, el recurso fue resuelto en sesión de nueve de noviembre de dos mil quince, en el sentido de dejar insubsistente la sentencia reclamada, y en enviar los autos al Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Civil en el Distrito Federal, en turno, a fin de que se avocara al conocimiento del asunto. En lo que interesa, expresó los argumentos siguientes:

Advirtió, de oficio, que el Juez de Distrito que conoció del juicio de amparo carece de competencia para ello.

Después de señalar cuál fue el acto recurrido, señaló que el IFECOM es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, lo cual se advertía del artículo 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Por otra parte, del título décimo tercero de la Ley de Concursos Mercantiles pudo desprenderse que el instituto podrá sancionar "*administrativamente*" entre otros, a los síndicos, por las causas ahí señaladas.

Nuevamente refiere que, en el acto reclamado se impuso como sanción al quejoso, la cancelación de su registro como síndico.

Pues bien, consideró que el conocimiento de tal acto no correspondía a un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, sino a uno en materia civil.

Para sostener lo anterior, refiere que si bien el instituto es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura y, por ende, es una autoridad administrativa; aunado a que la norma dice que se podrá imponer como sanción "*administrativa*", la cancelación del registro como síndico, como aconteció en este caso.

Cierto era que el instituto al dictar el acto reclamado no valoró la actuación del quejoso de acuerdo con normas formal y materialmente administrativas, sino su única fuente fue la Ley de Concursos Mercantiles.

En efecto, señaló que el acto reclamado denota que la supuesta responsabilidad atribuida al quejoso, no es factible examinarla desde el punto de vista netamente administrativo.

Para sustentar lo anterior, trajo transcripciones de lo decidido por el instituto, de las cuales arrojó las siguientes conclusiones:

El instituto resolvió que del informe del quejoso no se infería la existencia de una causa jurídica para que los trabajadores que se encontraban en huelga retuvieran los bienes.

La valoración de las conductas reprochadas al quejoso no encajan en la materia administrativa, porque para resolver el asunto no basta con cotejar la conducta del quejoso con las normas previstas, como ocurre en los casos de responsabilidad administrativa, sino que necesariamente deberán juzgarse los actos jurídicos llevados a cabo por el quejoso relacionados con el procedimiento concursal.



Después, hizo referencia a la sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en el conflicto competencial 3/2007. De la cual obtuvo que la especialidad por materia se justifica en que las determinaciones que se dicten en los juicios de amparo, entre otros, requieren del conocimiento y de la experiencia de quienes se dedican, en forma preferente, a las diversas ramas del derecho y, por ese motivo, pueden ponderar en forma expedita y más autorizada las distintas soluciones en los casos concretos.

Siendo que en este caso, se demostró –de acuerdo con el contenido del acto reclamado–, que no basta con atender una norma que enumere una serie de obligaciones y responsabilidades del quejoso en su carácter de síndico, sino que es necesario ponderar el acto con base en el conocimiento y la experiencia de quienes se dedican a la resolución de controversias en materia de concursos mercantiles.

**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 Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Primer 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 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>4</sup>

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 reúna 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 interpre-

<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, página 122, materia común, tesis 1a./J. 22/2010.

<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, página 7, materia común, tesis P./J. 72/2010.



tación 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>

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

<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, 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."



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** en tanto que en ambos casos los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de analizar a qué Juez de Distrito le corresponde conocer de un juicio de amparo indirecto promovido en contra de la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, es decir, la competencia recae en un juzgado especializado en materia administrativa o, por el contrario, dicha competencia se surte a favor de uno en materia civil; siendo que en sus determinaciones llegaron a conclusiones disímiles, en tanto que el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** concluyó que cuando se señala como acto reclamado la cancelación en comento, la competencia recaía en un Juzgado de Distrito en *Materia Administrativa*; mientras que, por el otro lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** arribó a la conclusión contraria, pues consideró que en el supuesto en estudio, la competencia debe ser de un Juzgado de Distrito en *Materia Civil*.

En efecto, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** estimó que, cuando se apunta en un juicio de amparo indirecto como acto



reclamado la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, la competencia debe recaer en un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa, ello, por tres razones esenciales –*las cuales explicó y ello ha quedado anteriormente sintetizado*– a saber: **1.** El acto –atendiendo a su naturaleza jurídica– es formal y materialmente administrativo; **2.** El emisor es una autoridad administrativa que, como órgano auxiliar, forma parte del Consejo de la Judicatura Federal; y, **3.** El procedimiento del cual derivó la cancelación es de tipo sancionador, que si bien se encuentra regulado en la Ley de Concursos Mercantiles, lo cierto es que ello no trastoca su naturaleza administrativa, pues tal procedimiento no tiene como objeto la revisión del procedimiento concursal en calidad de otra instancia, sino que se concreta a la verificación de la actuación del especialista cuya conducta se encuentra cuestionada.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, concluyó que cuando se señala en un juicio de amparo indirecto como acto reclamado la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, la competencia debe recaer en un Juzgado de Distrito en Materia Civil, otorgando una razón esencial, consistente en que si bien el instituto mencionado es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura y, por ende, es una autoridad administrativa –aunado a que la norma dice que se podrá imponer como sanción "*administrativa*" la referida cancelación–; lo trascendente era que el instituto al dictar el acto reclamado no valoró la actuación del quejoso de acuerdo con normas formales y materialmente administrativas, sino que la única fuente que tuvo para motivar ese acto lo fue la Ley de Concursos Mercantiles. En ese sentido, si para la valoración de la conducta del síndico y el consecuente dictado de la resolución reclamada, resultó determinante la legislación de concursos mercantiles, legislación que, por su especialidad, incide en la materia civil, era claro que la competencia se surtía a favor de un Juez de Distrito en esa materia.

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 la competen-



cia para conocer de la demanda de amparo indirecto, en la que el acto reclamado constituya la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa o en Materia Civil.

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, el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo indirecto, en la que se reclama la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, corresponde a uno especializado en materia administrativa; conforme a las consideraciones que enseguida se expresan.

A fin de estar en aptitud de resolver la materia de análisis de la contradicción de criterios que ahora nos ocupa, como punto de partida es necesario explicar ciertos temas, como son: **a)** La competencia por materia, **b)** El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, y **c)** La facultad del citado instituto para cancelar el registro como síndico.

#### **a) La competencia por materia.**

Primeramente, es necesario establecer que la competencia de la autoridad es un derecho a la legalidad y la 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. La jurisdicción de los órganos del Estado creados para impartir justicia se determina por razón de la materia, la cuantía, el grado y el territorio, a fin de especializar y con ello mejorar la impartición de justicia; de ahí que resulta relevante que los órganos jurisdiccionales atiendan estrictamente los asuntos de su competencia a fin de cumplir con la debida garantía de acceso a la justicia en términos del artículo 17 de la Constitución Federal.

De este modo, los Juzgados de Distrito como órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial de la Federación distribuyen su competencia de



conformidad a lo dispuesto por el título cuarto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de donde se desprende que la competencia por materia puede ser penal, civil, administrativa y laboral.

En virtud de que en la presente contradicción se debe dilucidar respecto a las diferencias entre la competencia material administrativa y civil, únicamente resulta pertinente transcribir lo dispuesto por los artículos 52 y 54 de la citada ley, que determinan los supuestos de competencia de los Jueces de Distrito en esas materias, al establecer textualmente, lo siguiente:

**"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. ..."

**"Artículo 54.** Los Jueces de Distrito de amparo en materia civil conocerán:

"I. De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

"III. De los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta ley; 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 civil, en términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

De los numerales transcritos, se desprende que los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán del amparo contra los actos provenientes de un acto de autoridad o de un procedimiento de autoridad administrativa, en los cuales apliquen leyes federales, o de aquellos actos de procedimientos seguidos por autoridades administrativas, ya sean actos u omisiones en juicio o fuera de juicio o después de concluido éste; contra leyes o disposiciones de observancia general en materia administrativa; o actos de autoridad distinta a la judicial, o contra actos de tribunales administrativos ejecutados en juicio, fuera de él o después de concluido.

Por su parte, los Jueces de Distrito en materia civil conocerán de los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, o de actos u



omisiones en juicio o fuera de juicio o después de concluido éste; contra leyes y disposiciones de observancia general en materia civil, y de cualquier asunto competencia de los Juzgados de Distrito en materia de amparo que no sea competencia de los Juzgados de Distrito en materia penal, administrativa o laboral.

Ahora bien, las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia, toman como elemento para determinar la competencia material tanto el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado, cuanto la naturaleza del acto que emiten, como se advierte de la siguiente 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>6</sup>

Sin embargo, también debe indicarse que las reglas para la distribución de las competencias ponen especial énfasis en el contenido material del acto reclamado, tal y como sucede en las impugnaciones de leyes o de disposiciones de carácter general, en donde no infiere el carácter de la autoridad emisora

<sup>6</sup> Jurisprudencia 2a./J. 24/2009, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 412, registro: 167761.



para determinar la naturaleza del acto que se reclama en amparo. Esto es, para determinar la competencia material, la naturaleza del acto es un elemento fundamental que prima sobre la calidad de la autoridad que lo emite.

A lo anterior tiene aplicación la tesis aislada sostenida por el Tribunal Pleno, conforme a la tesis de rubro siguiente:

"COMPETENCIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA NO CONOCER DE UN AMPARO EN REVISIÓN. DEBE RESOLVERSE EN RAZÓN A LA NATURALEZA DEL ACTO Y NO DE LAS AUTORIDADES. Los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en las distintas fracciones que se refieren a la competencia de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia, contiene dos prevenciones diferentes: La primera, en las fracciones I y II que se refieren al amparo en revisión, y la segunda, en las fracciones tercera, que corresponden al amparo directo. Ahora bien, aquélla distribuye la competencia tomando en cuenta la naturaleza material del acto reclamado, por esa circunstancia, en los incisos b) de cada fracción I que alude al conocimiento de las Salas de este Alto Tribunal, dice que cuando se reclamen del presidente de la República reglamentos federales, por estimarlos inconstitucionales, el conocimiento corresponde a las Salas de esta Suprema Corte, según la materia de que se trate. De esta manera, si el reglamento es de naturaleza penal, corresponde a la Primera Sala, administrativa a la Segunda, civil a la tercera, y laboral a la cuarta; eso no obstante que todos los reglamentos serían formalmente administrativos por derivar del ejecutivo de la unión. No sucede lo mismo con las fracciones terceras de cada uno de los preceptos mencionados, que se refieren al amparo directo, en donde se finca la competencia tomando en cuenta fundamentalmente la naturaleza de las autoridades de que deriva el acto y no la materialidad de éste." <sup>7</sup>

En ese sentido, para definir la competencia material del órgano jurisdiccional en tratándose del juicio de amparo biinstancial, pueden servir como elemento determinante tanto el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado, como

<sup>7</sup> Séptima Época. Registro: 233401. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 44, Primera Parte, página 20, materia común.



la naturaleza del acto que emiten; sin embargo, en algunos supuestos se pondrá especial énfasis en el contenido material del acto reclamado.

Precisado lo anterior, ahora se debe dilucidar el origen y naturaleza de la cancelación del registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, pues sólo de esa forma se podría definir la problemática relativa a si la competencia recae en un órgano jurisdiccional en materia civil o administrativa.

### **b) El Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.**

En primer lugar, debemos señalar que el instituto fue creado por la Ley de Concursos Mercantiles, la cual fue promulgada el ocho de mayo de dos mil, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo siguiente, por lo que vale la pena traer a colación la exposición de motivos de la Cámara de Senadores en la cual se plasmó la creación de dicho instituto:

"... Los órganos de la quiebra no se han integrado o no han funcionado en la forma prevista en la ley. Se consideró con especial atención, por juzgarlo el más delicado, el de la sindicatura. La comisión redactora pensó que encomendarlo a las cámaras de comercio o de industria o a las instituciones de crédito es una medida excelente en teoría, pero que, hasta ahora, ha fracasado en la práctica. Se considera, en abstracto, que ésta era una (sic) la solución óptima, pues si la quiebra interesa a la generalidad del comercio, nada mejor que encomendar la sindicatura a la institución que tiene la función de representar sus intereses generales, es decir, a las mencionadas cámaras; pero la organización y estructura de la mayoría de ellas no permite, en la actualidad, que atiendan adecuadamente las complejas funciones de una sindicatura. Sólo en contados casos han aceptado la sindicatura las cámaras y las instituciones de crédito han aceptado la sindicatura y, por esa falta de interés, han tendido a delegar esta importante responsabilidad en terceras personas, que son quienes en realidad han desempeñado las sindicaturas. Actualmente, se carece de un sistema que asegure una sindicatura profesional, competente y con la colaboración humana y económica adecuadas para resolver la crisis de la empresa fallida.

"Según las fases del procedimiento concursal, la iniciativa atribuye facultades a tres clases de especialistas: los visitadores, conciliadores y síndicos.



Las atribuciones de los especialistas son importantes y delicadas. Los especialistas deben tener solvencia moral, conocimientos y experiencia en el ramo de la actividad que corresponde a sus atribuciones. Los profesionistas cuya preparación les permite atender estas funciones forman un grupo en donde fácilmente pueden reclutarse estos especialistas, tales son los licenciados en derecho, los licenciados en administración de empresas. (sic) los licenciados en economía, los contadores y los especialistas en ingeniería financiera. Tales profesionistas son los más indicados, en la actual situación de nuestra sociedad, para que acepten y desempeñen las funciones que típicamente se han reservado a las sindicaturas, más aquellas que les atribuye la iniciativa.

"Para asegurar que se contara (sic) con las personas que tienen los requisitos necesarios para llevar a cabo su tarea con competencia y honestidad, así como la transparencia en su designación la iniciativa propone la creación del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como un órgano dependiente del Consejo de la Judicatura Federal y cuya función principal será la de autorizar a las personas que acreditan cubrir los requisitos necesarios, para prestar servicios de visitadores, conciliadores o síndicos. También, entre otras funciones, tendrá la de la solicitud del Juez del concurso, designar por sorteo de entre las personas acreditadas, a quienes prestarán las funciones de visitadores, conciliadores y síndicos. De esta manera se prevé contar con un medio transparente de selección de los especialistas que actuarán en los procedimientos concursales. Se atribuye así a dicho instituto la concentración de las listas de síndicos, y de los legajos de cada una de las personas que en ellas figuren, para centralizar los datos de toda la República, y facilitar la depuración de las listas, así como la publicidad de ellas y de algunos de los actos que conciernan a las funciones que la iniciativa les encomienda.

"Con esta reforma se procura aliviar la tarea del Juez en los procedimientos concursales sin privarlo de su función primordial, y permitir que la labor de los especialistas produzca resultados inmediatos y reales en la solución de los problemas de una empresa en crisis.

"Al diseñar la estructura interna del instituto se buscó, en todo momento, procurar que cuente con la mayor autonomía técnica y operativa posible. Asimismo, se buscó mantenerla al margen de su intervención directa en los procedimientos concursales y que los miembros de su Junta Directiva fueran



personas de reconocido prestigio en las materias relevantes (administrativa, contable, financiera, económica y jurídica) para la acreditación, designación y supervisión de los especialistas en el proceso concursal. Finalmente, para propiciar su memoria institucional, se decidió que su Junta fuera integrada por cinco miembros que serían designados de manera escalonada.

"La Iniciativa hace un énfasis particular en asegurar que todas y cada una de las partes en un procedimiento concursal tengan información suficiente para tomar sus decisiones. Con este propósito, se establece como requisito el uso, en diversas instancias del procedimiento de formatos preestablecidos de libre reproducción que permitan asegurar que todos los datos relevantes se presentan de manera clara y ordenada. Esta práctica que ha dado buenos resultados en otros países propicia la estandarización y eficiencia de los procedimientos. La responsabilidad de emitir y actualizar estos formatos corresponderá al instituto.

"Algunos aspectos específicos del procedimiento concursal requieren de una regulación más detallada y sobre todo flexible de las que es conveniente incluir en una ley. Tal es el caso, por ejemplo del régimen de honorarios de los especialistas o de los medios idóneos para dar publicidad a las subastas en el concurso. Por un lado es imposible prever en el acto legislativo todos los posibles casos que la práctica va revelando, y que requieren un tratamiento especial. Por otro lado, en la medida en que los mercados y las prácticas comerciales evolucionan, es necesario adaptar correspondientemente algunas disposiciones.

"Se atribuye al instituto la obligación de emitir y actualizar las reglas, siempre que sean de aplicación general. El esfuerzo continuo de profesionales dedicados de tiempo completo al perfeccionamiento de aspectos netamente técnicos y operativos del procedimiento concursal contribuirá a mantener la eficacia y vigencia del conjunto de preceptos que componen la iniciativa ..."

De la transcripción anterior se desprende que, para la comisión redactora, los órganos que participaban en la quiebra eran de suma importancia para el adecuado funcionamiento del procedimiento concursal, sin embargo, hasta ese momento no se habían desempeñado en la forma prevista en la ley, siendo que se carecía de un sistema que asegurara una sindicatura profesional, competente y con la colaboración humana y económica adecuadas para resolver la crisis de la empresa fallida.



A raíz de ello, la iniciativa –*dependiendo la fase del procedimiento concursal*– atribuyó facultades a tres clases de especialistas para el correcto desarrollo del procedimiento: los visitadores, conciliadores y síndicos. Lo anterior, para asegurar que se contara con las personas que tuvieran los requisitos necesarios para llevar a cabo su tarea con competencia y honestidad, y a fin de lograr una designación siguiendo el principio de transparencia, se propuso la creación del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Dicho instituto se creó como un órgano dependiente del Consejo de la Judicatura Federal, cuya función principal sería la de autorizar a las personas que acreditan, cubrir los requisitos necesarios para prestar servicios de visitadores, conciliadores o síndicos. Asimismo, destaca que se buscó dotar al instituto de la mayor autonomía técnica y operativa posible, manteniéndolo al margen de su intervención directa en los procedimientos concursales.

Ahora bien, el marco jurídico que rige al instituto es el siguiente: **1.** Ley de Concursos Mercantiles; **2.** Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; **3.** Reglas de carácter general ordenadas por la Ley de Concursos Mercantiles; y, **4.** Criterios de Selección y Actualización de Especialistas de Concursos Mercantiles. Para la solución del presente asunto sólo nos ocuparemos de las leyes mencionadas, pues son las que determinan con mayor precisión, la naturaleza y organización del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Pues bien, la Ley de Concursos Mercantiles en su título décimo tercero, el cual comprende los artículos del 311 al 338, establece en relación con el instituto de mérito, lo siguiente:

"Título décimo tercero

"Del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles

"Capítulo I

"De la naturaleza y atribuciones

**"Artículo 311. Se crea el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa,** con las atribuciones siguientes:



"I. Autorizar la inscripción en el registro correspondiente a las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para la realización de las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil;

"II. Constituir y mantener los registros de visitadores, conciliadores y síndicos;

"III. **Revocar, en los casos en los que conforme a esta ley proceda, la autorización para la realización de las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil;**

"IV. Designar a las personas que desempeñarán las funciones de visitador, conciliador y síndico en cada concurso mercantil, de entre las inscritas en los registros correspondientes;

"V. Establecer mediante disposiciones de aplicación general, los procedimientos aleatorios para la designación de los visitadores, conciliadores o síndicos;

"VI. Elaborar y aplicar los procedimientos públicos de selección y actualización para la autorización de visitador, conciliador o síndico, debiendo publicar previamente en el Diario Oficial de la Federación, los criterios correspondientes;

"VII. Establecer el régimen aplicable a la remuneración de los visitadores, conciliadores y síndicos, por los servicios que presten en los procedimientos de concurso mercantil;

"VIII. Supervisar la prestación de los servicios que realicen los visitadores, conciliadores y síndicos, en los procedimientos de concurso mercantil;

"IX. Fungir como órgano consultivo del visitador, del conciliador y del síndico, en su carácter de órgano del concurso mercantil y, en su caso, de los órganos jurisdiccionales encargados de la aplicación de esta ley, en lo relativo a los criterios de interpretación y aplicación de sus disposiciones, siempre con el propósito de lograr la consecución de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 1o. del presente ordenamiento. Las opiniones que emita el instituto en ejercicio de esta atribución no tendrán carácter obligatorio;



"X. Promover la capacitación y actualización de los visitadores, conciliadores y síndicos, inscritos en los registros correspondientes;

"XI. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones relacionados con sus funciones;

"XII. Difundir sus funciones, objetivos y procedimientos, así como las disposiciones que expida conforme a esta ley;

"XIII. Elaborar y dar a conocer estadísticas relativas a los concursos mercantiles;

"XIV. Expedir las reglas de carácter general necesarias para el ejercicio de las atribuciones señaladas en las fracciones IV, V, VII y XII de este artículo;

"XV. Informar semestralmente al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus funciones; y,

"XVI. Las demás que le confiera esta ley."

**Artículo 312.** El comerciante que enfrente problemas económicos o financieros, podrá acudir ante el instituto a efecto de elegir a un conciliador, de entre aquellos que estén inscritos en el registro del instituto, para que funja como amigable componedor entre él y sus acreedores. Todo acreedor que tenga a su favor un crédito vencido y no pagado también podrá acudir ante el instituto para hacer de su conocimiento tal situación y solicitarle la lista de conciliadores.

"El instituto deberá notificar al solicitante por escrito, dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de la solicitud correspondiente, la lista a la que se refiere el párrafo anterior. Los honorarios del conciliador serán a cargo del solicitante.

"En ningún caso el instituto será responsable por los actos realizados por el conciliador que el comerciante o, en su caso, cualquier acreedor hubieren elegido."



## "Capítulo II "De la organización

**"Artículo 313.** El instituto estará encomendado a una Junta Directiva, la cual será apoyada por la estructura administrativa que determine conforme al presupuesto autorizado."

**"Artículo 314.** La Junta Directiva estará integrada por el director general del instituto y cuatro vocales, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente; los nombramientos deberán procurar una integración multidisciplinaria de los miembros de la Junta, cubriendo las materias administrativa, contable, económica, financiera y jurídica."

**"Artículo 315.** El director general del instituto durará en su encargo seis años y los vocales ocho años, serán sustituidos de manera escalonada y podrán ser designados para más de un periodo."

**"Artículo 316.** Los miembros de la Junta Directiva deberán cumplir con los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Ser de reconocida probidad;

"III. Haber desempeñado, en materia administrativa, contable, económica, financiera o jurídica relacionada con el objeto de esta ley, cargos de alta responsabilidad, asesoría, actividades docentes o de investigación, por lo menos durante siete años;

"IV. No haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal; ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, en el sistema financiero, o para ejercer el comercio;

"V. No ser cónyuge, concubina o concubinario, ni tener parentesco dentro del cuarto grado por consanguinidad o segundo por afinidad, o parentesco civil con cualquier otro miembro de la Junta Directiva; y,



"VI. No tener litigios pendientes contra el instituto."

**"Artículo 317.** La vacante de algún miembro de la Junta Directiva será cubierta mediante nueva designación conforme a lo dispuesto en el artículo 314 de esta ley. Si la vacante se produce antes de la terminación del periodo respectivo, la persona que se designe para cubrirla durará en su encargo el tiempo que le faltare desempeñar a la sustituida."

**"Artículo 318.** Los miembros de la Junta Directiva solamente podrán ser removidos cuando ocurra alguna de las circunstancias siguientes:

"I. Por incumplimiento de sus funciones o negligencia en el desempeño de las mismas;

"II. La incapacidad mental o física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante más de seis meses;

"III. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en el artículo 320 de esta ley;

"IV. Dejar de ser ciudadano mexicano o de reunir alguno de los requisitos señalados en la fracción IV del artículo 316 de esta ley;

"V. No cumplir los acuerdos de la Junta Directiva o actuar deliberadamente en exceso o defecto de sus atribuciones;

"VI. Utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, o divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta Directiva;

"VII. Someter a la consideración de la Junta Directiva, información falsa teniendo conocimiento de ello; y,

"VIII. Ausentarse de sus labores por más de cinco días sin autorización de la Junta Directiva o sin mediar causa de fuerza mayor o motivo justificado. La Junta



Directiva no podrá autorizar ausencias por más de tres meses consecutivos o acumulados en un año calendario."

**"Artículo 319.** Compete al Consejo de la Judicatura Federal dictaminar sobre la existencia de las causas de remoción señaladas en el artículo inmediato anterior, pudiendo hacerlo a solicitud de cuando menos dos de los miembros de la Junta Directiva del instituto."

**"Artículo 320.** Los miembros de la Junta Directiva no podrán durante el tiempo de su encargo, aceptar o ejercer ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter docente o en instituciones de asistencia social públicas o privadas."

**"Artículo 321.** La Junta Directiva tiene las facultades indelegables siguientes:

"I. Emitir las reglas de carácter general a que se refiere la presente ley;

"II. Aprobar la estructura administrativa básica del instituto así como, en su caso, las sedes de las delegaciones regionales;

"III. Aprobar los manuales de organización y de procedimientos, y en general la normativa interna del instituto;

"IV. Evaluar periódicamente las actividades del instituto;

"V. Requerir la información necesaria al director general del instituto para llevar a cabo sus actividades de evaluación;

"VI. Nombrar al secretario de la Junta Directiva, de entre los servidores públicos del instituto de mayor jerarquía conforme a su reglamento interior; y,

"VII. Resolver los demás asuntos que el director general del instituto o cualquier miembro de la propia Junta Directiva, considere deban ser aprobados por la misma."



**"Artículo 322.** Las sesiones ordinarias de la Junta Directiva se verificarán cuando menos cada tres meses, sin perjuicio de que puedan convocarse por el director general del instituto o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos dos de los miembros de la Junta Directiva, cuando estime que hay razones de importancia para ello."

**"Artículo 323.** La Junta Directiva sesionará válidamente con la asistencia de cuando menos tres de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes y el director general del instituto tendrá voto de calidad en caso de empate."

**"Artículo 324.** El director general del instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Administrar el instituto;

"II. Representar al instituto;

"III. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta Directiva y publicarlas cuando proceda;

"IV. Designar al personal del instituto;

"V. Someter a la aprobación de la Junta Directiva, la propuesta de estructura administrativa básica del instituto, así como el establecimiento y las sedes de las delegaciones regionales;

"VI. Someter a consideración de la Junta Directiva, los programas, así como las normas de organización y funcionamiento del instituto; y,

"VII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos."

### "Capítulo III

#### "De los visitadores, conciliadores y síndicos

**"Artículo 325.** Las personas interesadas en desempeñar las funciones de visitador, conciliador o síndico en los procedimientos de concurso mercantil,



deberán solicitar al instituto su inscripción en el registro respectivo, de conformidad con las disposiciones previstas en este capítulo."

**"Artículo 326.** Para ser registrado como visitador, conciliador o síndico, las personas interesadas deberán presentar por escrito su solicitud al instituto, con los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en las fracciones siguientes:

"I. Tener experiencia relevante de cuando menos cinco años, en materia de administración de empresas, de asesoría financiera, jurídica o contable;

"II. No desempeñar empleo, cargo o comisión en la administración pública, ni ser parte de los Poderes Legislativo o Judicial, en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno;

"III. Ser de reconocida probidad;

"IV. Cumplir con los procedimientos de selección que le aplique el instituto, así como los procedimientos de actualización que determine el mismo; y,

"V. No haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional que merezca pena corporal, ni inhabilitado para empleo, cargo o comisión en el servicio público, el sistema financiero, o para ejercer el comercio."

**"Artículo 327.** Los visitadores, conciliadores o síndicos deberán caucionar su correcto desempeño en cada concurso mercantil para el que sean designados, mediante la garantía que determine el instituto, a través de disposiciones de carácter general."

**"Artículo 328.** No podrán actuar como visitadores, conciliadores o síndicos en el procedimiento de concurso mercantil de que se trate, las personas que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

"I. Ser cónyuge, concubina o concubinario o pariente dentro del cuarto grado por consanguinidad o segundo por afinidad, del comerciante sujeto a concurso mercantil, de alguno de sus acreedores o del Juez ante el cual se desarrolle el procedimiento;



"II. Estar en la misma situación a que se refiere la fracción anterior respecto de los miembros de los órganos de administración, cuando el comerciante sea una persona moral y, en su caso, de los socios ilimitadamente responsables;

"III. Ser abogado, apoderado o persona autorizada, del comerciante o de cualquiera de sus acreedores, en algún juicio pendiente;

"IV. Mantener o haber mantenido durante los seis meses inmediatos anteriores a su designación, relación laboral con el comerciante o alguno de los acreedores, o prestarle o haberle prestado durante el mismo periodo, servicios profesionales independientes siempre que éstos impliquen subordinación;

"V. Ser socio, arrendador o inquilino del comerciante o alguno de sus acreedores, en el proceso al cual se le designe; o,

"VI. Tener interés directo o indirecto en el concurso mercantil o ser amigo cercano o enemigo manifiesto del comerciante o de alguno de sus acreedores.

"La incompatibilidad a que se refiere la fracción VI, será de libre apreciación judicial."

**"Artículo 329.** Los visitadores, conciliadores o síndicos que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo anterior, deberán excusarse; de lo contrario quedarán sujetos a las sanciones administrativas que resulten aplicables de conformidad con la presente ley y de aquellas que al efecto determine el instituto. Lo anterior, sin perjuicio que el Juez de oficio, o bien el comerciante o cualquier acreedor o interventor por conducto del Juez, puedan solicitar al instituto la sustitución en el cargo, desde el momento en que tengan conocimiento del hecho, independientemente de la responsabilidad penal en que puedan incurrir los visitadores, conciliadores o síndicos."

**"Artículo 330.** En el evento de que iniciado el procedimiento se diera un impedimento superveniente, el visitador, conciliador o síndico deberá hacerlo del conocimiento inmediato del instituto; en caso contrario, le serán aplicables las sanciones jurídicas a que se refiere el artículo anterior.



"En todo caso el visitador, conciliador o síndico que se ubique en el supuesto previsto en el párrafo anterior, deberá permanecer en el ejercicio de sus funciones hasta en tanto se designa, en su caso, a quien deba sustituirlo, debiendo hacer entrega de la información y documentos a los que haya tenido acceso y de los bienes del comerciante que haya tenido en su poder con motivo de sus funciones."

"**Artículo 331.** El visitador, conciliador y síndico sólo podrán excusarse de su designación cuando exista impedimento legal o medie causa suficiente a juicio del instituto quien deberá resolver de inmediato a fin de evitar daño al procedimiento concursal."

"**Artículo 332.** Son obligaciones del visitador, conciliador y síndico, las siguientes:

"I. Ejercer con probidad y diligencia las funciones que la presente ley les encomienda, en los plazos que la misma establece;

"II. Supervisar y vigilar el correcto desempeño de las personas que los auxilien en la realización de sus funciones;

"III. Efectuar las actuaciones procesales que les impone esta ley, en forma clara y ordenada, poniendo a disposición de cualquier acreedor interesado y del comerciante la información relevante para su formulación, a costa del acreedor que haya efectuado la solicitud por escrito que corresponda;

"IV. Rendir ante el Juez cuentas de su gestión con la periodicidad establecida en esta ley;

"V. Guardar la debida confidencialidad respecto de secretos industriales, procedimientos, patentes y marcas, que por su desempeño lleguen a conocer, en términos de lo previsto en la legislación aplicable a propiedad industrial e intelectual, así como el sentido de las actuaciones procesales que en términos de la presente ley se encuentre obligado a efectuar;

"VI. Abstenerse de divulgar o utilizar en beneficio propio o de terceros, la información que obtenga en el ejercicio de sus funciones;



"VII. Brindar al instituto toda clase de facilidades para la inspección y supervisión del ejercicio de sus funciones;

"VIII. Cumplir con las disposiciones de carácter general que emita el instituto; y,

"IX. Cumplir con las demás que ésta u otras leyes establezcan."

**"Artículo 333.** El visitador, conciliador y el síndico, así como sus auxiliares, tendrán derecho al cobro de honorarios por la realización de las funciones que esta ley les encomienda. El régimen aplicable a los honorarios será determinado por el instituto mediante reglas de carácter general, de conformidad con lo siguiente:

"I. Serán considerados como gastos de operación ordinaria del comerciante, por lo que, al equipararse al supuesto establecido en el artículo 75, no se deberá interrumpir su pago por quien tenga la administración, sin importar la etapa en que se encuentre el procedimiento concursal;

"II. Se pagarán en los términos que determine el instituto, que tomará en consideración en cuanto a la temporalidad en que deben cubrirse, lo previsto en el último párrafo de este artículo; y,

"III. Serán acordes con las condiciones del mercado laboral y tendientes a lograr la inscripción de personas idóneas y debidamente calificadas para el desempeño de sus funciones en el registro a que se refiere el capítulo siguiente.

"En todo caso, la remuneración del conciliador y del síndico estará vinculada a su desempeño."

#### "Capítulo IV

#### "Del registro de los visitadores, conciliadores y síndicos

**"Artículo 334.** El instituto mantendrá un registro actualizado de visitadores, conciliadores y síndicos, diferenciados según las categorías que al efecto determine mediante disposiciones de carácter general.



"Solamente podrán fungir como visitadores, conciliadores o síndicos, las personas que se encuentren inscritas en el registro correspondiente, salvo lo dispuesto en los artículos 147 y 174 de esta ley."

**"Artículo 335.** La designación de visitadores, conciliadores y síndicos para procedimientos de concurso mercantil se efectuará mediante los procedimientos aleatorios que determine el instituto a través de disposiciones de carácter general."

**"Artículo 336. El instituto podrá imponer como sanción administrativa a los visitadores, conciliadores y síndicos, según la gravedad de la infracción cometida a lo dispuesto en esta ley, amonestación, la suspensión temporal o la cancelación de su registro."**

**"Artículo 337. El instituto podrá determinar la cancelación del registro de visitadores, conciliadores o síndicos, cuando:**

"I. No desempeñen adecuadamente sus funciones;

"II. No cumplan con alguno de los procedimientos de actualización que aplique el instituto;

"III. Sean condenados mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional que merezca pena corporal, o sean inhabilitados para empleo, cargo o comisión en el servicio público, el sistema financiero, o para ejercer el comercio;

"IV. Desempeñen empleo, cargo o comisión en la administración pública, o sean parte de los Poderes Legislativo o Judicial en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno;

"V. Rehúsen el desempeño de las funciones que le sean asignadas en términos de esta ley en algún concurso mercantil al que hayan sido asignados sin que medie causa suficiente a juicio del instituto, o

"VI. Hayan sido condenados por sentencia ejecutoriada al pago de daños y perjuicios derivados de algún concurso mercantil al que hayan sido asignados."



**"Artículo 338. La Junta Directiva del instituto resolverá sobre la amonestación, la suspensión temporal o la cancelación del registro de los visitadores, conciliadores y síndicos, dando audiencia al interesado. Contra la resolución que dicte la Junta Directiva no procederá recurso alguno ..."**

(lo subrayado es propio)

Por otra parte, vale la pena traer a colación los artículos 94, segundo párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución, 1o., fracción V, 81, fracción XXXI, 85, fracción VI, y 88 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales establecen:

**"Artículo 94.** ... La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes."

**"Artículo 100.** El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones..."

**"Artículo 1o.** El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:...

"VI. El Consejo de la Judicatura Federal; ..."

**"Artículo 81.** Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:...

"XXXI. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal; ..."

**"Artículo 85.** Son atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, las siguientes:

"...

"VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal; ..."



"**Artículo 88.** Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Unidad General de Investigación de Responsabilidades Administrativas, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles en los términos que establece la Ley de Concursos Mercantiles. ..."

De los preceptos legales transcritos se advierte que *el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal*, que está encomendado a una Junta Directiva integrada por el director general del instituto y cuatro vocales, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su presidente. Tanto al director general referido, como al mencionado Consejo de la Judicatura Federal, les compete la supervisión del correcto funcionamiento del citado instituto.

Su principal función es autorizar a las personas que acreditan cubrir los requisitos necesarios, para prestar servicios de visitadores, conciliadores o síndicos en los procedimientos de concurso mercantil; no obstante, tal atribución se complementa con la facultad que se le otorga al instituto para cancelar tal autorización. Ello se ve reflejado de la literalidad del artículo 338 de la Ley de Concursos Mercantiles, que establece en favor de la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, la facultad de resolver sobre la amonestación, la suspensión temporal o la cancelación del registro de los visitadores, conciliadores y síndicos registrados, siempre y cuando se otorgue audiencia al interesado.

Tal atribución de vigilancia es la que nos interesa para resolver la presente contradicción de tesis, pues la determinación por la cual se ordenó la cancelación de registro como síndico fue el acto reclamado que tuvieron a la vista los Jueces de Distrito que se declararon incompetentes, y que, posteriormente, correspondió dilucidar a los órganos colegiados, esto es, cuál es el Juez de Distrito competente por materia para conocer del juicio de amparo promovido en contra de esas determinaciones.

Ahora, si bien la exposición de motivos y los artículos transcritos son un punto de partida para comprender la naturaleza del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, lo cierto es que para encontrar una solución



integral de la problemática, resulta necesario acudir a otras fuentes de apoyo, como lo es la doctrina.

Al respecto, el doctor Luis Manuel C. Méjan Carrer<sup>8</sup>, al analizar la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, señala que éste se ubica dentro del Consejo de la Judicatura Federal, pues fue creado como un órgano dotado de autonomía técnica y operativa dentro del consejo, es decir, forma parte del Poder Judicial de la Federación.

Posteriormente, nos ilustra en relación a que dicho instituto tiene el carácter de autoridad; y, para arribar a tal conclusión refiere que "*autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o de ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa*"<sup>9</sup> y añade que para efectos del juicio de amparo es autoridad la que reuniendo esas características está en posibilidades de ejercer actos públicos por la fuerza de que disponen.

Con base en lo anterior concluye que el instituto comparte la naturaleza de autoridad pues entre sus atribuciones y su quehacer, están algunas de las que caracterizan sin duda a una autoridad, ya que forma parte del poder público; es un regulador y dicta normas; tiene la capacidad de influir en la esfera jurídica de algunos particulares pues asigna estatus jurídicos cuando otorga la inscripción en el registro de Especialistas a uno de éstos y los legitima como tales, sobre todo cuando los asigna a participar en un procedimiento judicial concursal; tiene una encomienda relacionada con un proceso que es público y que forma parte del quehacer estadual: un proceso jurisdiccional; supervisa la actividad de los especialistas que son auxiliares precisamente de un procedimiento judicial concursal; tiene la facultad de conocer y calificar excusas y, por último, puede aplicar sanciones a los especialistas cuya conducta ha sido encontrada insatisfactoria.

<sup>8</sup> Méjan, Luis Manuel C., *El Instituto Federal de Especialistas de Concursos*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México 2004; páginas 17 a 25.

<sup>9</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1967; página 38.



Bajo esa perspectiva, el autor concluye que la actuación del instituto *–siguiendo la clasificación de los actos de las autoridades bajo la mira de su formalidad o materialidad como lo propone Gabino Fraga–* es formalmente judicial, puesto que forma parte del Poder Judicial de la Federación; y materialmente administrativo, pues son tendientes a lograr la aplicación de la ley poniendo los recursos humanos, materiales y de proceso necesarios para que el sistema creado tenga operatividad, es decir, pueda materializarse.

Empero, señala que podrían existir corrientes de pensamiento diversas, pues hay quien podría sostener que algunas de sus atribuciones podrían clasificarse como materialmente judiciales, en tanto que tiene la posibilidad de discernir sobre la calificación de las excusas de los especialistas y de aplicar sanciones, actos éstos que suponen el análisis de una cierta litis, sobre todo cuando la necesidad de sancionar arranca por una queja que algún acreedor o concursado han presentado en contra de la conducta de un especialista en funciones; y por otro lado, se podría decir que también goza de atribuciones materialmente legislativas, dado que tiene la facultad de emitir reglas.

Con independencia de lo anterior, el autor considera que el núcleo esencial y la mayor parte de las actuaciones del instituto son materialmente administrativas, pues, como se indicó pretenden lograr la correcta aplicación del sistema legalmente creado, bajo la mecanización de los recursos materiales, humanos y procedimentales.

Consecuentemente, el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles se erige como un ente que forma parte del Poder Judicial de la Federación; pero que regula su actuación mediante la aplicación del derecho administrativo, pues utiliza los recursos humanos, materiales y de proceso necesarios para que el sistema de designación funcione y, así el procedimiento concursal creado tenga operatividad y pueda materializarse.

### **c) La facultad del citado instituto para cancelar el registro como síndico.**

Ahora bien, como ya se indicó a lo largo de la presente ejecutoria, la facultad del instituto que ahora nos ocupa, es aquella señalada como materialmente administrativa con miras a vigilar el correcto desempeño de los especialistas en concursos mercantiles, relativa a la de cancelación de registro como síndico.



De conformidad con el propio ordenamiento de la materia, el instituto recibe la facultad de cancelar el registro de un síndico; lo cual constituye un lógico complemento de la diversa atribución de supervisar y evaluar el desempeño de los especialistas.

Cabe destacar que si bien a primera vista no existe, entre las fracciones que componen el artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles, relativo a las atribuciones del instituto, alguna que expresamente otorgue esa facultad de cancelación –*pues la fracción III, únicamente hace referencia a la revocación del registro en los casos en que así lo amerite*–; lo cierto es que sí establece que se entenderán comprendidas las demás facultades que la ley consigne, razón por la cual debemos acudir a lo dispuesto en el artículo 336 del mismo ordenamiento legal, de donde se desprende el catálogo de sanciones administrativas –denominación otorgada por el propio precepto– que puede imponer.

En armonía con lo anterior, el artículo 60 de la ley de la materia, establece que cuando ha habido una sentencia que condene a los especialistas al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados en su desempeño, el instituto deberá proceder a considerar la revocación del registro, lo cual no puede interpretarse de otra forma sino como la consecuencia de un mal desempeño en sus funciones, por lo cual se decide revocar el registro otorgado previamente por el propio instituto.

En ese sentido, el instituto tiene la facultad de amonestar, suspender temporalmente o cancelar a los especialistas. Los casos en los que proceden son los siguientes:

**a)** En general cuando los especialistas incurran en una infracción a lo dispuesto por la ley, de conformidad con el artículo 336. En estos casos, queda a discreción del instituto el tipo de consecuencia a aplicar de entre las tres posibles conforme a la gravedad estimada.

**b)** Cuando se impone al especialista, por sentencia firme, la obligación de pagar daños y perjuicios por su desempeño, el Juez lo notificará al instituto para que considere si debe aplicar la cancelación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 60 de la ley en comento. El diverso artículo 337, al cual remite aquella



disposición, se encabeza dejando potestativo para el instituto, el cancelar o no el registro.

**c)** Cuando debiendo excusarse y no lo hagan, según lo previsto en el artículo 329. En este caso, el instituto recibe la facultad de determinar la que es aplicable según el caso debiendo entenderse dentro del catálogo contenido dentro del artículo 336.

**d)** Cuando aparezca una causal de impedimento en forma superveniente y el especialista no lo haga del conocimiento inmediato del instituto, lo cual se encuentra previsto en el artículo 330. Al igual que en el caso anterior, el instituto recibe la facultad de determinar discrecionalmente la que resulte aplicable.

Ahora bien, específicamente la cancelación del registro será la consecuencia a aplicarse a los especialistas en aquellos casos que enumera el artículo 337, a saber:

**I.** No desempeñen adecuadamente sus funciones;

**II.** No cumplan con alguno de los procedimientos de actualización que aplique el instituto;

**III.** Sean condenados mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional que merezca pena corporal, o sean inhabilitados para el empleo, cargo o comisión en el servicio público, el sistema financiero, o para ejercer el comercio;

**IV.** Desempeñen empleo, cargo o comisión en la administración pública, o sean parte de los Poderes Legislativo o Judicial en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno;

**V.** Rehúsen el desempeño de las funciones que le sean asignadas en términos de esta ley en algún concurso mercantil al que hayan sido asignados sin que medie causa suficiente a juicio del instituto; o,

**VI.** Hayan sido condenados por sentencia ejecutoriada al pago de daños y perjuicios derivados de algún concurso mercantil al que hayan sido asignados.



**El proceso para la cancelación del registro**, de conformidad con el artículo 338 de la Ley de Concursos Mercantiles, **deberá hacerse por la Junta Directiva debiendo entenderse que es una de sus facultades indelegables y sin que proceda recurso alguno; siendo que, al tener el carácter de autoridad, está obligada a cumplir el principio de garantía de audiencia, debiendo razonar y motivar su decisión considerando la gravedad de la infracción.** El especialista afectado podría acudir al juicio de amparo si estima que en la decisión se ha vulnerado en su perjuicio algún derecho humano.

De lo hasta aquí expresado, obtenemos que la cancelación de registro como síndico es emitida por el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles, en su carácter de autoridad, lo cual incluso ha sido reconocido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 555/2013, en el cual se decidió:

"31. En las relatadas condiciones, se estima, como ya se señaló, que el reclamado artículo 338 de la Ley de Concursos Mercantiles violenta el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **al no establecer un límite temporal para que la autoridad, Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, ejerza sus facultades ...**"

Por tal motivo, no existe duda en cuanto a que, el instituto actúa en su calidad de autoridad cuando ejerce su facultad de cancelación del registro como síndico.

#### **d) Conclusión**

Partiendo de las premisas argumentativas anteriores, este Tribunal Pleno concluye que la competencia para conocer de la demanda de amparo indirecto, en la que el acto reclamado constituya la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa.

Ello, porque las reglas para la distribución de las competencias, tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia, toman como elemento para



determinar la competencia material el carácter de la autoridad emisora del acto reclamado.

Así, si la cancelación al síndico de su registro como especialista en concursos mercantiles, fue impuesto por la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, del Consejo de la Judicatura Federal ante la falta de cumplimiento de sus obligaciones, la inobservancia a ciertas prohibiciones o, en su defecto, atendiendo a su mal desempeño, mediante un procedimiento ante la Junta aludida, la cual tiene el carácter de autoridad; y, por otro lado, si el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles es un órgano administrativo integrante del consejo mencionado, que forma parte del Poder Judicial de la Federación y cuenta con facultades para vigilar y sancionar la actuación de sus síndicos en los procedimientos concursales, actuando en su calidad de supervisor de un procedimiento concursal y es a través de la Junta Directiva que se impone al quejoso como especialista en concursos mercantiles la cancelación de su registro como síndico, **resulta claro que la génesis del acto reclamado y las funciones que realiza dicho instituto están encaminadas a seguir el sendero del derecho administrativo, por lo que la competencia se surte a favor de un Juez de Distrito especializado en materia administrativa, al ser los especialistas en este tipo de procedimientos sancionadores.**

Aunado a que, si bien las actuaciones del síndico tienen su origen dentro de un concurso mercantil –del cual en su caso conocerían juzgadores de amparo especializados en la materia civil– y, por tanto, están necesariamente relacionadas con ésta, el procedimiento administrativo que se instruye en contra del síndico, en razón de su actuación dentro del concurso mercantil, no tiene como objeto la revisión del procedimiento concursal en calidad de segunda instancia, sino que se ciñe únicamente a la revisión de la actuación del síndico.

En estas condiciones, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO COMO SÍNDICO ANTE EL INSTI-



## TUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Hechos: El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito se pronunciaron sobre si la competencia para conocer de la demanda de amparo indirecto, en la que el acto reclamado constituya la cancelación de registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa o en Materia Civil.

Criterio jurídico: La competencia para conocer del juicio de amparo indirecto contra la cancelación del registro como síndico ante el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles se surte a favor de un Juez de Distrito en Materia Administrativa, al tratarse de un acto emitido en un procedimiento administrativo.

Justificación: De los artículos 94, segundo párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución Federal, así como 1o., fracción VI, 81, fracción XXXI, 85, fracción VI, y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual, para su correcto funcionamiento, contará, entre otros órganos, con el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, cuyas naturaleza y atribuciones se prevén en el artículo 311 de la Ley de Concursos Mercantiles, de donde deriva que se trata de un órgano dotado de autonomía técnica y operativa, auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal y su principal función consiste en autorizar a las personas que acreditan los requisitos necesarios para prestar servicios de visitador, conciliador o síndico en los procedimientos de concurso mercantil; sin embargo, esa atribución se complementa con la facultad que se otorga al referido instituto para cancelar dicha autorización cuando se actualicen los supuestos establecidos en los artículos 336 a 338 de la ley concursal. Consecuentemente, si la cancelación del registro del síndico como especialista en concursos mercantiles fue impuesta con base en disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, situación patrimonial, control y rendición de cuentas del Consejo de la Judicatura Federal, por la Junta Directiva del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles del propio Consejo, mediante un procedimiento



administrativo y, por otro lado, si el instituto es un órgano administrativo con facultades para vigilar y sancionar la actuación de sus síndicos en los procedimientos concursales, actuando en su calidad de supervisor de un procedimiento concursal, resulta claro que la génesis del acto reclamado y las funciones que realiza el instituto están encaminadas a seguir el sendero del derecho administrativo; aunado a que, si bien las actuaciones del síndico tienen su origen dentro de un concurso mercantil –del cual en su caso conocerían juzgadores de amparo especializados en materia mercantil– y, por tanto, están necesariamente relacionadas con ésta, el procedimiento administrativo que se instruye en su contra, en razón de su actuación dentro del concurso mercantil no tiene como objeto la revisión del procedimiento concursal en calidad de segunda instancia, sino que se ciñe únicamente a la revisión de la actuación del síndico.

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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintidós de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

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. 11/2020 (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 7, con número de registro digital: 2022186.



## **INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. LAS VIDEOGRABACIONES CONTENIDAS EN MEDIOS ELECTRÓNICOS TIENEN EL CARÁCTER DE PRUEBA DOCUMENTAL Y, PORTANTO, PUEDEN SER OFRECIDAS POR LAS PARTES EN AQUÉL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 28/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE DIEZ 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, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO, FERNANDO SOSA PASTRANA Y MONSERRAT CID CABELLO.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiuno de octubre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

### **Resolución**

Correspondiente a la contradicción de tesis 28/2019, suscitada entre los criterios sustentados por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. La problemática jurídica que debe resolverse es la siguiente:

**¿Se debe considerar una videograbación como prueba documental para efectos del incidente de suspensión?**

#### **I. Antecedentes**

1. El **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió el recurso de revisión 113/2016 el doce de mayo de dos mil



dieciséis, interpuesto en contra de la resolución interlocutoria dictada en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

2. Al respecto, el órgano colegiado indicó que las videograbaciones deben equipararse a la prueba documental, pues atendiendo a la naturaleza sumaria del incidente de suspensión solamente se permite ofrecer pruebas documentales, de inspección judicial y, en casos excepcionales, la prueba testimonial, con la finalidad de que se desahoguen sin mayor requerimiento y así evitar entorpecer u obstaculizar el proceso.

3. El Tribunal Colegiado concluyó que se deben aceptar los avances científicos y tecnológicos, reconociendo que hoy en día se pueden documentar hechos y obtener datos por otros medios diversos del papel. Aunado a que las videograbaciones se desahogan por sí mismas sin implicar un mayor requisito que obstaculice la celeridad del incidente.

4. A su vez, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** resolvió el recurso de revisión 341/2018, relativo al incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*\*, el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

5. El órgano colegiado consideró que las videograbaciones no pueden ser admitidas como prueba en un incidente de suspensión, al no poder compararse con la prueba documental y en atención a que el artículo 143 de la Ley de Amparo establece que únicamente se pueden aceptar las pruebas documentales, las de inspección judicial y testimonial, en ciertos casos excepcionales. Asimismo, precisó que los medios electrónicos únicamente se pueden equiparar a una prueba documental cuando contengan la imagen de un documento.

6. El presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios arriba mencionados, mediante oficio presentado el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

7. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y ordenó su registro con el número



de expediente 28/2019, mediante acuerdo de veintiocho de enero de dos mil diecinueve.<sup>1</sup>

8. En dicho acuerdo se requirió al Octavo Tribunal para que remitiera versión digitalizada de la ejecutoria en la que sostuvo el criterio cuya contradicción fue denunciada, así como que informara si su criterio se mantenía vigente o, de ser el caso, indicara la causa para tenerlo por superado o abandonado; y, finalmente, se turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

9. El presidente de este Alto Tribunal tuvo por cumplido el citado requerimiento, por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve; en el cual tuvo al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informando que el criterio denunciado continuaba vigente. De ahí que declaró integrado el expediente y ordenó su envío al Ministro ponente, para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>2</sup>

## II. Competencia

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en **materia común**, suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

## III. Legitimación

11. La denuncia de la presente contradicción de tesis proviene de parte legitimada, porque fue presentada por el presidente del Primer Tribunal Colegiado

<sup>1</sup> Cuaderno de la contradicción de tesis, páginas 25 a 27.

<sup>2</sup> *Ibíd.* Página 119.



del Vigésimo Séptimo Circuito. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

#### IV. Existencia de la contradicción

12. Este Tribunal Pleno ha establecido 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.

13. El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES 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>3</sup>

<sup>3</sup> De texto siguiente: "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



14. Conforme a dicha jurisprudencia, 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 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 los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

15. Asimismo, este Tribunal Pleno sostiene que el establecimiento de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de contradicción de tesis, debe superar las discrepancias existentes, no sólo entre criterios expresos sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirán resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.

16. Tal y como se desprende de la jurisprudencia P./J. 93/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO

---

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.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



## PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."<sup>4</sup>

17. Así, para considerar existente una contradicción de tesis deben surtir-se los siguientes requisitos:

a) Los tribunales contendientes deben 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.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos debe existir algún punto de toque, es decir, 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) Lo anterior debe dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

<sup>4</sup> Cuyo texto es: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro digital: 169334.



18. En el caso, se actualizan todos los requisitos de referencia, tal y como enseguida se demostrará.

19. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

20. En efecto, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió el recurso de revisión 113/2016 el doce de mayo de dos mil dieciséis, interpuesto en contra de la resolución interlocutoria dictada en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

21. En su resolución, el Tribunal Colegiado calificó como fundado el argumento relativo a que indebidamente no fueron admitidos como pruebas en el incidente de suspensión, los videos contenidos en medios electrónicos (DVD y USB).

22. En este sentido, resolvió que de la interpretación sistemática de los artículos 15, 138 y 143 de la Ley de Amparo vigente, se puede concluir que el incidente de suspensión tiene una naturaleza sumaria y no permite el desahogo de pruebas que pudieran entorpecer u obstaculizar la resolución sobre la medida cautelar de que se trata, porque requiere de un trámite especial para su desahogo.

23. Precisó los aspectos importantes para resolver sobre la determinación de desechar los videos ofrecidos por la quejosa como pruebas en el incidente de suspensión, a saber: 1) el procedimiento del incidente de suspensión es muy breve, puesto que debe ser resuelto por el órgano jurisdiccional con un trámite sencillo, sujeto a plazo mínimo, al establecerse que una vez promovida la suspensión, debe celebrarse la audiencia incidental dentro del plazo de cinco días; 2) las únicas pruebas que pueden ser admitidas son la documental, la de inspección judicial y, en algunos casos excepcionales, la testimonial; y, 3) la resolución incidental debe dictarse en la misma audiencia de desahogo de pruebas.



24. En ese contexto, señaló que atendiendo al avance actual de los conocimientos científicos y tecnológicos, los datos, imágenes, palabras o signos, ya no solamente pueden constar en un documento o papel, porque ahora es fácil hacer grabaciones desde aparatos móviles como teléfonos celulares o *smartphone*, iPad, computadoras portátiles, cámaras de video, etcétera; por lo que un video contenido en un medio electrónico, por su contenido y facilidad en acudir a sus datos, fotos o imágenes, se equipara en su desahogo a un instrumento o documento.

25. Así, señaló que cuando un video se puede reproducir, tiene la particularidad de que ilustra sobre todos los hechos captados en ellos a través de imagen con o sin sonido; esto es, resulta un medio o cosa que puede ser llevado a la presencia del Juez para que conozca por imágenes y sonidos, si los contiene, para formarle convicción de determinados hechos que acaecieron. Es un medio magnético o electrónico que para su reproducción requiere de un equipo en el que pueda ser reproducida la imagen y, en su caso, el sonido, contenidos en él.

26. Sostuvo que al igual que la prueba documental, una vez recibido y reproducido, de manera instantánea queda desahogada por su naturaleza, en virtud de que no se requiere de una diligencia especial para ello; lo cual implica que su admisión no retrasaría la resolución del respectivo incidente de suspensión. En cambio, el video como prueba real que puede ser llevada a la presencia del Juez y agregarse al expediente y reproducirse en el momento de la audiencia ante la presencia de las partes y del Juez, podría ser útil para constituir un indicio que pudiera servir para esclarecer los hechos necesarios para resolver sobre la suspensión definitiva del acto reclamado.

27. Citó la jurisprudencia 1a./J. 43/2013 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME



JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL."<sup>5</sup>

28. Por ello, concluyó que fue incorrecto que en la audiencia incidental no se admitieran como pruebas **los videos contenidos en medios electrónicos (DVD y USB), por el hecho de no haberse apreciado como documentales o inspección judicial, pues lo cierto es que participan de la naturaleza de las pruebas susceptibles de ser admitidas en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto, al equipararse a un documento que puede esclarecer los hechos discutidos y discutibles, cuya demostración resulta necesaria para resolver sobre la petición de suspensión definitiva.**

29. Sin embargo, señaló que no era el caso de reponer el procedimiento para que se tuvieran por admitidos como pruebas los videos, pues por su naturaleza no se requiere de diligencia especial para su desahogo a condición de que el equipo instalado pudiera servir para la reproducción de esos instrumentos, lo que implicaba que podían ser valorados en esa instancia para resolver sobre la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa.

30. Precisó que el desahogo de ese tipo de prueba en la audiencia incidental, que regula el artículo 144 de la Ley de Amparo, respeta el principio de contradicción de la prueba, conforme al cual la parte contra quien se propone una prueba, debe gozar de oportunidad procesal para discutirla, incluyendo su derecho de probar en contra. De manera que si el medio electrónico que contiene el video se presenta y desahoga en la audiencia ante la presencia judicial y de las partes si asisten, su contenido será de su conocimiento y podrán objetarla y alegar al respecto.

31. A su vez, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** resolvió el recurso de revisión 341/2018, relativo al incidente de suspensión

<sup>5</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 703, registro digital: 2004362.



derivado del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*\*, el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

32. En la resolución, el tribunal calificó de infundado el agravio hecho valer por la parte recurrente, con respecto a la omisión de la reseña y valoración de las videograbaciones contenidas en la unidad USB. Al efecto, señaló que si bien es cierto que no se precisó que se llevó a cabo algún procedimiento para su desahogo, ello no le causaba agravio, pues de conformidad con el artículo 143 de la Ley de Amparo, en el incidente de suspensión únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial y, excepcionalmente, será admisible la testimonial; por ello, consideró que no resultan aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de pruebas en el cuaderno principal, por lo que en el caso, no debía ordenarse el desahogo de dichas videograbaciones de forma especial, ya que **las videograbaciones no podían ser consideradas al resolver sobre la suspensión definitiva, por tratarse de pruebas que no son admisibles en el incidente de suspensión.**

33. El órgano colegiado señaló que del artículo mencionado se sigue que la naturaleza del incidente de suspensión no permite el desahogo de pruebas que puedan entorpecer u obstaculizar la resolución correspondiente, por el hecho de que requieran un trámite especial para ello, por lo que sólo son admisibles las pruebas documentales y de inspección judicial y, en los casos a que se refiere el artículo 15 de la ley referida, la prueba testimonial.

34. Precisó que aun y cuando es verdad que, atendiendo el avance actual de los conocimientos científicos y tecnológicos, es posible que los datos e imágenes puedan contenerse en aparatos electrónicos, como la unidad USB que ofreció el quejoso como prueba; únicamente en el caso que contengan la reproducción de un documento, puede equipararse a pruebas documentales, habida cuenta que, conforme lo previsto en el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, pero para valorar la fuerza probatoria de la indicada información, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las per-



sonas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

35. Además, se prevé que cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.

36. Luego, si en la especie, como precisa el quejoso en sus agravios, la unidad USB que exhibió contiene diversas videograbaciones de las que se desprende la "declaración" de su superior jerárquico, con las que, a su parecer, se acredita la baja en sus labores, es inconcuso que tales videograbaciones no constituían un elemento de prueba que pudiera ser analizado en el incidente de suspensión, dada la limitación probatoria prevista para este procedimiento, y que tiene razón de ser en la celeridad con la que se tiene que tramitar y resolver la medida cautelar.

37. Así, si bien el artículo 188 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé como elemento de prueba las fotografías, escritos o notas taquigráficas y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, entre los que se encuentran las videograbaciones, no puede soslayarse que en el incidente de suspensión sólo son admisibles las pruebas documental, de inspección judicial y, excepcionalmente, la testimonial; por lo que los videos, como los que ofreció el quejoso en su unidad USB, no son susceptibles de valorarse como prueba en el incidente de origen.

38. **Segundo requisito: punto jurídico a dilucidar y diferendo de criterios interpretativos.** Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes existe un punto jurídico a dilucidar con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

39. En efecto, mientras que el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** considera que las videograbaciones se equi-



paran a la prueba documental y, por consiguiente, son admisibles como prueba en un incidente de suspensión; el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** considera que las videograbaciones no son equiparables a la prueba documental y, por tanto, no se pueden admitir como prueba en un incidente de suspensión.

40. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno observa que los criterios de los tribunales contendientes dan lugar a la formulación de una genuina pregunta. Concretamente, el problema por resolver admite ser fraseado de la siguiente manera:

• **¿Se debe considerar una videograbación como prueba documental para efectos del incidente de suspensión?**

#### V. Criterio que debe prevalecer

41. Como respuesta al cuestionamiento anterior, debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, al tenor de las consideraciones que se desarrollan en el presente apartado.

42. El artículo 107, fracciones X y XI,<sup>6</sup> de la Constitución Federal, establece la procedencia de la suspensión y, en particular, la competencia del órgano ju-

<sup>6</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:

"...

"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;



risdiccional de amparo para decidir sobre dicho aspecto en materia de amparo indirecto.

43. En la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, el artículo 131<sup>7</sup> establecía que en la audiencia las partes podían ofrecer las pruebas documental o de inspección ocular que estimaran pertinentes, las que se recibirían desde luego. Además, en el caso de actos que implicaran peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, y el agraviado se encontrara imposibilitado para promover el amparo, podría también ofrecerse la prueba testimonial.

44. El siete de enero de mil novecientos ochenta se adicionó un último párrafo al artículo 131,<sup>8</sup> para establecer que en el incidente de suspensión no eran aplicables las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional y que en el caso de la prueba testimonial, no podía exigirse al quejoso la proposición de la prueba.

---

"XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice."

<sup>7</sup> "Artículo 131. Promovida la suspensión, conforme al artículo 124 de esta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará una audiencia dentro de cuarenta y ocho horas, excepto el caso previsto en el artículo 133, en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que **las partes podrán ofrecer las pruebas documental o de inspección ocular que estimen pertinentes, las que se recibirán desde luego**; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiere, y del Ministerio Público el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión, o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

"Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el **quejoso ofrecer prueba testimonial.**"

<sup>8</sup> "Artículo 131. ...

"No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior."



45. El primer párrafo del referido artículo 131<sup>9</sup> se reformó el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro; sin embargo, se conservó lo relativo a las pruebas que pueden ofrecer las partes.

46. Ahora bien, en la exposición de motivos de la Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece, en lo relativo a la suspensión del acto reclamado, el legislador destacó la finalidad protectora de la medida cautelar en los siguientes términos:

"Suspensión del acto reclamado.

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su **finalidad protectora**, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"...

"Asimismo, **se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.**"

47. Así, en la sección tercera "Suspensión del acto reclamado" del capítulo I "El amparo indirecto", se establecen las condiciones a que está sujeta la suspensión. En particular, en la primera parte "reglas generales", el artículo 143<sup>10</sup> de

<sup>9</sup> **"Artículo 131.** Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133,, (sic) en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que **el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes**, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

"Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el **quejoso ofrecer prueba testimonial.**"

<sup>10</sup> **"Artículo 143.** El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.



la referida ley establece que el órgano jurisdiccional podrá solicitar *documentos* y ordenar las *diligencias* que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

48. Además, en dicho precepto se conservó lo relativo al tipo de pruebas que pueden ofrecerse en el incidente de suspensión, la documental y la inspección judicial, ya que la prueba testimonial sólo será admisible tratándose 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 Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

49. Finalmente, el artículo establece que no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal.

50. Por otra parte, el artículo 144 de la referida ley regula la audiencia incidental, en la cual se da cuenta con los informes previos; se reciben las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se reciben sus alegatos y se resuelve sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta.

51. Del contenido de dichos artículos se deduce que en la suspensión se pueden **ofrecer** en la audiencia incidental las siguientes pruebas:

- a) Documental
- b) Inspección judicial

**"En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial.** Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta ley, será admisible la prueba testimonial.

"Para efectos de este artículo, no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal."



c) Testimonial, tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

52. Ahora bien, para estar en aptitud de determinar si las videograbaciones contenidas en medios electrónicos son pruebas que se pueden ofrecer en el incidente de suspensión, conviene tomar en cuenta que las nuevas tecnologías de la información suponen un importante cambio en el sector judicial, pues acotan el tiempo y el espacio, lo que, desde luego, incide en la fase probatoria de un procedimiento. Así, la judicatura no puede desconocer la nueva realidad tecnológica y, por el contrario, debe hacer uso responsable de las nuevas tecnologías de la información para obtener certeza sobre hechos relevantes.

53. Este Tribunal Constitucional ha reconocido el uso de las tecnologías de la información en la impartición de justicia.<sup>11</sup>

54. Al respecto, la Primera Sala ha señalado la importancia de incorporar los avances tecnológicos para una mejor impartición de justicia, pues actualmente existen nuevos mecanismos para el intercambio de información a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.<sup>12</sup> Así, se ha considerado que los avances tecnológicos han impactado en el derecho de una manera trascendente y generan repercusiones en el ámbito de los derechos de las personas, que implican nuevas responsabilidades para los juzgadores, entre otras, el admitir y valorar medios de prueba que no son los tradicionales y que se derivan de las nuevas herramientas tecnológicas.<sup>13</sup>

55. De igual forma, la Segunda Sala ha señalado que se debe reconocer la validez del uso de las tecnologías de la información por los tribunales, así como las posibilidades y beneficios tanto positivos como negativos de éstas y su reciente amplitud y fácil acceso.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Cfr. Contradicción de tesis 220/2017. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

<sup>12</sup> Cfr. Contradicción de tesis 455/2012. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: José Díaz de León Cruz.

<sup>13</sup> Cfr. Contradicción de tesis 8/2018. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jesús Rojas Ibáñez.

<sup>14</sup> Cfr. Amparo en revisión 800/2017. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.



56. Tomando en cuenta lo anterior, a pesar de que las videograbaciones no son pruebas que de forma expresa se regulen en el capítulo de suspensión en la Ley de Amparo, lo cierto es que para analizar si son susceptibles de ofrecerse como medios probatorios se requiere analizar su naturaleza.

57. La prueba electrónica se puede definir como aquella información contenida en un dispositivo electrónico por medio del cual se adquiere el conocimiento de un hecho controvertido, bien por el convencimiento psicológico, o bien al fijar este hecho como cierto atendiendo a una norma legal.<sup>15</sup>

58. Ahora bien, para analizar la naturaleza jurídica de la prueba electrónica, la doctrina ha desarrollado tres teorías: la autónoma, la analógica y la de la equivalencia funcional.<sup>16</sup>

- La **teoría autónoma** señala que la prueba electrónica es independiente de los medios de prueba tradicionales y, en específico, de la prueba documental. Ello, por las diferencias que existen con el documento tradicional por la reproducción de lo grabado o de los datos contenidos en el dispositivo informático que serán examinados por el juzgador.

- La **teoría analógica** señala que la prueba documental y la prueba electrónica son equiparables. Ello, porque los nuevos medios han superado el concepto estricto de documento, entendido escrito y en soporte de papel, para tomar en cuenta la idea de representación en cualquier tipo de soporte.

- La **teoría de la equivalencia funcional** señala que el documento en soporte electrónico y el documento en papel despliegan una identidad de efectos jurídicos. Sin embargo, para ello se requiere que el documento electrónico cumpla con diversos requisitos, tales como que sea legible en sistemas de *software* y *hardware*, sea conservable y recuperable, pueda traducirse a lenguaje con-

<sup>15</sup> Sanchís Crespo, C. "La prueba en soporte electrónico", en Valero Torrijos J. (coord.) *Las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia; análisis sistemático de la Ley 18/2011, de 5 de julio*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2011, página 713.

<sup>16</sup> Cfr. Pinto Palacios, F. y Pujol Capilla P. *La prueba en la era digital*, Wolters Kluwer, Madrid, páginas 130-132.



vencional, pueda identificarse a los sujetos participantes, que su autoría pueda atribuirse a una persona determinada, sea auténtico y fiable.

59. Las teorías referidas son de gran utilidad para aproximarse a la naturaleza de las videograbaciones, específicamente, para determinar si pueden ofrecerse como medios probatorios en el incidente de suspensión.

60. En este sentido, la forma en que procesalmente conceptualicemos a una videograbación dependerá, en buena medida, de la definición que asumamos de una documental. Así, la **concepción estricta** identifica el documento con la incorporación de un pensamiento por signos escritos, ya sean usuales o convencionales, independientemente de la materia o soporte en que estén extendidos. La **concepción intermedia** de documento lo identifica como objeto material representativo de un hecho de interés para el proceso, ya sea por la escritura o por otros medios representativos como la fotografía. La **concepción amplia** considera documento cualquier objeto que pueda ser llevado físicamente a la presencia del Juez.<sup>17</sup>

61. El Tribunal Supremo español ha sostenido que "*[e]l soporte papel ha sido superado por las nuevas tecnologías de la documentación e información. Cualquier sistema que permita incorporar ideas, declaraciones, informes o datos susceptibles de ser reproducidos en su momento, suple con ventajas al tradicional documento escrito, siempre que existan instrumentos técnicos que permitan acreditar la fiabilidad y seguridad de los impresos en soporte magnético. Se trata de una realidad social que el derecho no puede desconocer.*"<sup>18</sup>

62. No debe pasar inadvertida la problemática que se ha planteado en torno a considerar documento aquello que no son escritos, por la fidelidad y la perdurabilidad. El primer requisito consiste en la identidad entre lo representado y lo realizado, y el segundo relativo a la disponibilidad de lo representado. Sin embargo, en ambos casos los documentos deben examinarse por el Juez y de ser negada su autenticidad, entonces podrían ser objetos de una prueba

<sup>17</sup> Aige Mut, Ma Belén, *Los Documentos electrónicos en el ámbito del proceso*, Civitas, Thomson Reuters, Navarra, 2015, páginas 27-31.

<sup>18</sup> STS, 1a., 5 de diciembre de 2012.



pericial, sin importar el soporte en el que consten, papel, CD, DVD, *pen-drive*, USB, *disquete*.

63. Así, si reconocemos el avance de las tecnologías de la información y partimos de la idea que documento es cualquier instrumento con capacidad para registrar datos o información, donde lo principal es su capacidad de registro y lo secundario, el soporte en que aparece recogido dicho objeto,<sup>19</sup> entonces, válidamente podemos concluir que una videograbación es una prueba documental, pues independientemente del soporte en que conste y se aporte al incidente de suspensión, lo cierto es que cuenta con capacidad de registrar datos de interés procesal y que, además, puede desahogarse por su propia naturaleza, y sin necesidad de una diligencia especial, siempre que se cuente con el medio técnico idóneo para ello.

64. A partir de esta postura, se permite que las partes puedan ofrecer como medios probatorios las videograbaciones si se consideran como documentos, interpretación que en términos de los artículos 1o. y 14 de la Constitución Federal, es más protectora del debido proceso, entre cuyas formalidades esenciales que lo conforman se encuentra la relativa a la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, tal y como ha sostenido este Tribunal Constitucional.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Abel Lluch, Xavier y Pico i Junoy, Joan, (Dir.) *La prueba electrónica*, Bosch Editor, Universidad Ramón Llull, Facultad de Derecho, Instituto de Probática y Derecho Probatorio, Barcelona, 2011, páginas 56-58.

<sup>20</sup> En la jurisprudencia P./J. 47/95, cuyos rubro y texto son: "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.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, registro digital: 200234.

En la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto son: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un 'núcleo duro',



65. Así, si bien se reconoce que el procedimiento del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo directo, debe ser breve e imperar la celeridad en la impartición de justicia, ello de ninguna forma implica violar la adecuada y oportuna defensa. En ese sentido, al encontrarse las partes en aptitud de ofrecer una videograbación contenida en un soporte electrónico como prueba

que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al 'núcleo duro', las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la 'garantía de audiencia', las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.". Visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 396, registro digital: 2005716.

En la tesis 1a. CXII/2018 (10a.): "DERECHO A PROBAR. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO INTEGRANTE DEL DERECHO DE AUDIENCIA. El derecho de audiencia reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente a que se emita un acto privativo; por lo que, como derecho humano, impone a las autoridades el deber de cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, con la finalidad de garantizar una defensa adecuada antes de un acto de privación. Para ello, es necesario colmar como requisitos mínimos: 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



documental en el incidente de suspensión, se reconoce la facilidad que permite el uso de las nuevas tecnologías de la información para que el juzgador pueda obtener certeza sobre hechos relevantes y, en su caso, otorgarle cierto valor probatorio.

66. Sin que pase inadvertido que dependiendo del soporte en que se ofrezca la videograbación, se requiere de un medio técnico para su práctica, como puede ser una computadora, un reproductor de CD o DVD, o similar. Sin embargo, no se requiere de una diligencia especial para el desahogo de la prueba que retrase la impartición de justicia, sino únicamente que el juzgador cuente con el equipo necesario para su reproducción y, de no ser así, en todo caso podría aportarlo el oferente de la prueba.<sup>21</sup> Sin embargo, cuando la videograbación consta en una unidad de almacenamiento de información (USB o DVD), como en los casos que originaron la presente contradicción de tesis, una computadora es el medio técnico que permite su reproducción; así, es evidente que no se requiere diligencia especial alguna.

67. Luego, si el legislador hizo énfasis en la finalidad protectora de la suspensión, e incluso facultó al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva, entonces en atención a dicha finalidad es que válidamente se puede concluir que las partes sí pueden ofrecer una videograbación contenida en un medio electrónico, pues considerando su naturaleza de documento, es de los medios probatorios susceptibles de ofrecerse en la suspensión, en términos del artículo 144 de la Ley de Amparo.

68. Esta postura es coincidente con la que ha sostenido la Primera Sala, al resolver las contradicciones de tesis 455/2012 y 8/2018, de las cuales derivaron, respectivamente, las jurisprudencias de títulos y subtítulos: "VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE

---

que dirima las cuestiones debatidas. De ahí que el derecho a probar constituye una formalidad esencial del procedimiento integrante del derecho de audiencia.". Visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 839, registro digital: 2017887.

<sup>21</sup> Vergés Cortit, Remi, "Instrumentos de Archivo de Datos" en *La prueba civil a debate judicial, Estudios prácticos sobre la prueba civil I*, Picó i Junoy, J. et al. Wolters Kluwer, Madrid, 2018, página 213.



CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL."<sup>22</sup> y "VIDEOGRABACIONES. LAS OFRECIDAS POR LAS PARTES COMO PRUEBA EN EL AMPARO INDIRECTO, TIENEN EL CARÁCTER DE PRUEBA DOCUMENTAL Y DEBEN SUJETARSE A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE AMPARO."<sup>23</sup>

69. Finalmente, debe decirse que el presente criterio únicamente implica conferir el carácter de prueba documental a las videograbaciones, pero no se refiere al caso en el cual las partes además de ofrecer una videograbación, solicitan que el juzgador certifique su contenido, pues ello no fue materia del punto de contradicción, e inclusive, un pronunciamiento en ese sentido ameritaría verificar que no se comprometa la celeridad del incidente de suspensión.

## VI. Tesis que resuelve la contradicción

70. Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en 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 tesis redactada con los siguientes título, subtítulo y texto:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. LAS VIDEOGRABACIONES CONTENIDAS EN MEDIOS ELECTRÓNICOS TIENEN EL CARÁCTER DE PRUEBA DOCUMENTAL Y, POR TANTO, PUEDEN SER OFRECIDAS POR LAS PARTES EN AQUÉL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron en forma contradictoria en torno a si una videograbación se debe con-

<sup>22</sup> Tesis 1a./J. 43/2013 (10a.), visible en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 703, registro digital: 2004362.

<sup>23</sup> Tesis 1a./J. 26/2019 (10a.), visible en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, Tomo II, junio de 2019, página 1014, registro digital: 2020051.



siderar como prueba documental para efectos del incidente de suspensión en el juicio de amparo y, en consecuencia, si procede su admisión como medio probatorio.

**Criterio jurídico:** Las videograbaciones constituyen una prueba documental, pues independientemente del soporte en el que consten y se aporten al incidente de suspensión, cuentan con la capacidad de registrar datos de interés procesal y, además, pueden desahogarse por su propia naturaleza y sin necesidad de una diligencia especial, siempre que el juzgador cuente con el equipo necesario para su reproducción y, de no ser así, el oferente de la prueba lo aporte.

**Justificación:** Esta interpretación resulta acorde con los artículos 10. y 14 de la Constitución General, al ser más protectora del debido proceso, entre cuyas formalidades esenciales que lo conforman está la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas. En este sentido, el artículo 143 de la Ley de Amparo establece que en el incidente de suspensión únicamente se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial y, tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de ese ordenamiento, la prueba testimonial. A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el avance de las tecnologías de la información supone un importante cambio en el ámbito judicial lo que, desde luego, incide en la fase probatoria de un procedimiento; de ahí que para determinar la naturaleza de una videograbación se debe partir de que, jurídicamente, un documento es cualquier instrumento con capacidad para registrar datos o información, donde lo principal es su capacidad de registro y, lo secundario, el soporte en el que aparece recogido dicho objeto. Además, si el legislador federal hizo énfasis en la finalidad protectora de la suspensión, e incluso facultó al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva, válidamente se puede concluir que las partes pueden ofrecer una videograbación contenida en un medio electrónico como prueba documental en el incidente de suspensión para que el juzgador pueda obtener certeza sobre hechos relevantes y, de ser el caso, otorgarle cierto valor probatorio, siempre que ello no comprometa la celeridad que debe imperar en dicho incidente. Al respecto, no pasa inadvertido que, dependiendo del soporte en el que se ofrezca la prueba en cuestión, se requiere un medio técnico para su reproducción; sin embargo, ello no amerita una diligencia especial que retrase la impartición de justicia, sino únicamente



que el juzgador cuente con el equipo necesario para su reproducción y, de no ser así, podrá aportarlo el oferente de la prueba.

71. En consecuencia, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, párrafo primero y fracción II, de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno.

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.**—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 28/2019 se refiere.

**SEGUNDO.**—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

**TERCERO.**—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** envíese 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 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, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez



Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la tesis que resuelve la contradicción. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

### **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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y el subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 18/2020 (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 5, con número de registro digital: 2022595.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 11/2014 (10a.), 1a. CXII/2018 (10a.) y 1a./J. 26/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas, respectivamente.



## **INTERÉS LEGÍTIMO. NO PUEDE ADUCIRSE PARA IDENTIFICAR AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 306/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. 29 DE OCTUBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. AUSENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: MICHELLE LOWENBERG LÓPEZ.

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

### **Resolución**

1. Mediante la que se resuelven los autos relativos a la contradicción de tesis **306/2018** suscitada entre el criterio sostenido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 179/2018 y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el recurso de queja 39/2014.



## I. Antecedentes

2. **Denuncia.** El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por dicho tribunal y por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México al resolver, el primero de ellos, el recurso de queja 179/2018 y el segundo el recurso de queja 39/2014, **que dio origen a la tesis aislada I.1o.A.E.18 K (10a.), de título y subtítulo: "TERCERO INTERESADO. EL INTERÉS LEGÍTIMO NO ESTÁ PREVISTO PARA IDENTIFICARLO EN EL JUICIO DE AMPARO."**

## II. Trámite

3. El Ministro presidente admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró con el número 306/2018; consideró que, por la materia (común) se surtía la competencia del Tribunal Pleno, 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 y legitimación

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 Plenario 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito; aunado a que la contradicción corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria la intervención de este Pleno. Lo anterior tiene sustento en el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis P. I/2012 (10a.), de título y subtítulo: "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>

5. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, 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 el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

#### IV. Existencia de la contradicción

6. 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. Sirven de sustento a lo anterior los criterios plenarios 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

<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.



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."<sup>2</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 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

<sup>2</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."<sup>3</sup>

"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."<sup>4</sup>

7. 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, como lo ha

<sup>3</sup> Tesis aislada XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.

<sup>4</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6.



sostenido tanto la Primera Sala<sup>5</sup> como el Tribunal Pleno,<sup>6</sup> 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 con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

8. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos pro-

<sup>5</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente 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 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."

<sup>6</sup> Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



blemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (iii) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

9. Por otro lado, no es obstáculo para que este Pleno se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya 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 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.",<sup>7</sup> y la tesis aislada P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>8</sup> de este mismo Tribunal Pleno.

10. 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.

<sup>7</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, de texto: "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>8</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. El texto de la tesis es el siguiente: "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."



#### **IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo**

11. Este Alto Tribunal 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, ambos tribunales realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

##### ***A. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja 179/2018.***

12. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

**a)** Diversas personas promovieron juicio de amparo contra, entre otros actos, la ejecución de obras de infraestructura hidráulica desarrolladas en el Parque San Rafael, del Municipio de Guadalajara, vinculadas con el saneamiento de las aguas residuales. Solicitaron la suspensión de los actos reclamados, la cual fue concedida por el Juez de Distrito.

**b)** Durante la secuela procesal, los padres de varios menores de edad se apersonaron al juicio de amparo solicitando que les fuera reconocido el carácter de terceros interesados, en virtud de que consideraron que la promoción del juicio de amparo, con la consecuente suspensión de la obra referida, los privaba de poder utilizar las canchas de béisbol que se encontraban en dicho parque, en donde sus hijos habitualmente practicaban ese deporte al formar parte de la Liga Infantil y Juvenil de Beisbol Guadalajara Sutaj; además de manifestar su conformidad con la construcción de la obra en el mencionado parque San Rafael.

**c)** El Juez de Distrito resolvió no reconocer el carácter de terceros interesados a dichas personas, al no ubicarse en la hipótesis prevista en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

**d)** Inconformes con el auto anterior, interpusieron el recurso de queja materia de esta contradicción.



13. En la parte que interesa, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito revocó el auto recurrido y consideró procedente reconocer el carácter de terceros interesados a los recurrentes toda vez que:

a) El interés legítimo también puede ser operante en relación con terceros interesados, toda vez que la mención del interés jurídico en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, no es excluyente de quien ostente un interés legítimo.

b) Lo anterior, a fin de cumplir con la finalidad de permitir la participación de quienes pretendan la subsistencia del acto reclamado para justificar por qué su subsistencia les generaría un beneficio de mayor entidad en relación con el que se podría obtener en caso de ser eliminado.

c) Estimó que considerar lo contrario generaría una interpretación fragmentaria de la norma y alejada de su finalidad, al impedir la participación de quienes tuviesen el carácter de terceros interesados bajo el concepto de interés legítimo y, más aún, podrían ver mermados sus derechos generados por un acto de autoridad debido a su pretendida eliminación por otra persona y sin oportunidad de participar para exponer la otra visión que permita su subsistencia.

d) Agregó que la posibilidad de participar como tercero interesado se condicionaba a contar con el derecho para tal efecto, lo cual debía analizarse de manera casuística con atención a las manifestaciones de la parte y los medios de convicción aportados, lo que estimó actualizado en el caso concreto.

***B. Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el recurso de queja 39/2014.***

14. Dicho asunto tiene como origen los siguientes antecedentes:

a) El Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica autorizó la concentración solicitada por \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.



**b)** Un ciudadano solicitó al Comité de Información de la Comisión Federal de Competencia Económica la versión pública de la resolución dictada en el expediente administrativo en que se autorizó la concentración precisada en el inciso anterior. El comité otorgó la información solicitada, pero testando determinados datos.

**c)** Inconforme, el ciudadano interpuso recurso de revisión. El Pleno de la citada comisión resolvió revocar la decisión anterior y ordenó entregar al solicitante de la información la versión íntegra y sin testar de la resolución respectiva.

**d)** En contra de esa decisión \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo.

**e)** Durante la secuela procesal, la quejosa solicitó al Juez de Distrito emplazar como tercero interesado a \*\*\*\*\*.

**f)** El a quo determinó no reconocer el carácter de tercero interesado a dicha empresa, al no ubicarse en la hipótesis prevista en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

**g)** Inconforme con el auto anterior, la quejosa interpuso el recurso de queja materia de esta contradicción.

15. En la parte que interesa al presente asunto, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones confirmó el auto recurrido por considerar que:

**a)** El elemento definitorio para poder reconocerle el carácter de tercero interesado a una persona es que tenga un interés contrario al de la quejosa; hipótesis que no estimó actualizada en el caso pues el interés que corresponde al supuesto tercero no resultaba contrario al que defiende la quejosa.

**b)** Agregó que no se oponía a esa conclusión que en el marco jurídico actual estuviera prevista la institución del interés legítimo, en virtud de que, para efectos del juicio de amparo, el interés de que se trata sólo puede ser invocado



por la parte quejosa, motivo por el cual dicha institución no puede ser útil para identificar al tercero interesado.

16. De la ejecutoria relativa emanó la **tesis aislada I.1o.A.E.18 K (10a.)**, de título, subtítulo y texto siguientes:

"TERCERO INTERESADO. EL INTERÉS LEGÍTIMO NO ESTÁ PREVISTO PARA IDENTIFICARLO EN EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, denota que el interés legítimo incorporado al marco actual del juicio de amparo, sólo puede ser invocado en éste por el quejoso; de ahí que no está previsto para identificar al tercero interesado."

#### **IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos**

17. Este Tribunal Pleno considera que el segundo requisito también queda cumplido en el presente caso, pues ambos Tribunales Colegiados utilizaron su arbitrio judicial sobre el mismo problema jurídico. Así, los Tribunales Colegiados contendientes analizaron **si de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, el interés legítimo puede aducirse para identificar al tercero interesado en el juicio de garantías.**

18. En efecto, mientras el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que el interés legítimo sí puede aducirse para identificar al tercero interesado, a fin de cumplir con la finalidad de permitir la participación de quienes pretendan la subsistencia del acto reclamado; el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones sostuvo que el interés legítimo no puede aducirse para identificar al tercero interesado, toda vez que sólo puede ser invocado por la parte quejosa.

19. Bajo tal entendimiento, es claro que los Tribunales Colegiados contendientes no sólo analizaron la misma cuestión o problema jurídico, 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 este Pleno determine, en definitiva, la cuestión en aras de garantizar la seguridad jurídica.

### **IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**

20. De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia relacionada con el alcance del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, a saber, definir si el interés legítimo puede aducirse para identificar al tercero interesado en el juicio de garantías.

21. En virtud de lo anterior, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿Puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo?**

### **V. Criterio que debe prevalecer**

22. Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, resulta conveniente traer a colación lo siguiente:

23. El artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, establece:

**"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"...

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista."



24. Conforme al citado numeral a fin de reconocer el carácter de tercero interesado en el juicio de garantías, es menester tener interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado.

25. Este Tribunal Pleno ha considerado que quien comparezca al juicio de garantías 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.

26. 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.

27. Este Pleno ha sostenido que 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.

28. Las consideraciones anteriores dieron origen a la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"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 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."

29. Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley de Amparo<sup>9</sup> establece que son partes en el juicio de amparo el quejoso (fracción I); la autoridad responsable

<sup>9</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley.

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;



(fracción II) y el **tercero interesado** (fracción III). Este último puede serlo según se actualice alguna de las siguientes hipótesis:

a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o **tenga interés jurídico en que subsista**;

b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público; y,

e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

30. Todos estos supuestos hacen referencia a los diferentes tipos de terceros interesados que son considerados como partes en el juicio de amparo. Lo común a todos ellos es que no forman parte de la relación jurídica principal que se da entre la autoridad responsable y la parte quejosa, sino que tienen un interés que se identifica parcialmente con el de la autoridad responsable.

---

"c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

"d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable."



31. En la teoría general del proceso,<sup>10</sup> se identifican tres tipos de terceros:

- Los intervinientes *ad excludendum* (que son totalmente independientes de las partes del proceso y sus intereses son opuestos a ambas partes);
- Los litisconsortes sucesivos (cuya situación es concordante con la de una de las partes, por la conexión jurídica de sus intereses comunes); y,
- Los coadyuvantes (que no reclaman un derecho propio, sino un interés personal en la suerte de la pretensión de una de las partes).

32. El supuesto del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, bien puede clasificarse como un tercero litisconsorte sucesivo, puesto que comparte con la autoridad responsable el interés de que el acto reclamado subsista.

33. Entonces, en el juicio de amparo, el quejoso, la autoridad responsable y el tercero (en este caso, la persona que tiene interés jurídico en que el acto reclamado subsista) comparten el carácter de partes, pero su posición en el juicio de garantías es diversa, ya que la litis constitucional se traba entre la parte quejosa y la autoridad responsable cuyos intereses naturalmente son opuestos, pero el tercero no tiene un interés autónomo opuesto al de las otras partes, sino que su interés coincide con el de la autoridad responsable en el juicio de amparo.<sup>11</sup>

34. Explicado lo anterior, resulta necesario precisar que al resolver la contradicción de tesis 48/2015, la Segunda Sala interpretó el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, materia de la litis que nos ocupa, y estableció lo que a continuación se transcribe:

"...

<sup>10</sup> Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, p. 333.

<sup>11</sup> Así lo sostuvo la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 240/2014.



"El artículo 5o. de la abrogada Ley de Amparo precisa quiénes son partes en el juicio, entre ellas, el tercero perjudicado, al que define en los siguientes términos:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

"...

"c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.'

"Definición que es reiterada en la actual Ley de Amparo:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;'

"La calidad que la Ley de Amparo exige para considerar legitimado a quien promueve el juicio de amparo, también es exigible a quien pretende se le reconozca el carácter de tercero perjudicado en dicho medio de control constitucional, esto es, la afectación de un interés directo, según sea la naturaleza del acto reclamado.

"El Tribunal en Pleno ha interpretado quiénes tienen carácter de tercero perjudicado en la materia administrativa, como se aprecia de la siguiente tesis aislada:



"TERCERO PERJUDICADO. QUIÉNES TIENEN ESTE CARÁCTER EN EL AMPARO ADMINISTRATIVO. El Tribunal Pleno hace suyo el criterio jurisprudencial de la H. Segunda Sala de esta Suprema Corte, en el sentido de que, en el juicio de garantías en materia administrativa es tercero perjudicado, de conformidad con el artículo 5o., fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo, quien haya gestionado en su favor el acto que se reclama. Tiene asimismo esta calidad la persona que, si bien no gestionó en su propio beneficio el acto combatido, intervino como contraparte del agraviado en el procedimiento que antecedió el acto que se impugnó, siempre que dicho procedimiento se haya desenvuelto en forma de juicio ante la autoridad responsable, con arreglo al precepto que se cita en su inciso a) Por otra parte, admitiendo que, dados los términos del artículo 14 constitucional, los anteriores supuestos no agotan todos los casos en que deba reconocérsele a una persona la calidad de tercero perjudicada, cabe establecer que para tal reconocimiento se requeriría indispensablemente que la misma persona fuera titular de un derecho protegido por la ley, del cual resultara privado o que se viera afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que traiga consigo la concesión del amparo, sin que baste, por tanto que quien se dice tercero sufra, con ocasión del otorgamiento de la protección federal, perjuicio en sus intereses económicos.' Séptima Época. Registro digital: 232502. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 151-156, Primera Parte, materia administrativa, página 137.

"De la tesis aislada reproducida deriva lo siguiente:

"1. Cuando la disposición en examen refiere que será tercero perjudicado la persona que haya gestionado en su favor el acto reclamado alude a que lo haya hecho en su propio beneficio, lo que quiere decir que incida en su esfera jurídica, en su interés jurídico, cuestión que se corrobora con la parte final de las tesis en cuanto señala que para el reconocimiento de tercero perjudicado se requiere necesariamente que la persona sea titular de un derecho protegido por la ley.

"2. Cuando los supuestos que establece la disposición de referencia no agoten todos los casos en que deba reconocérsele a una persona la calidad de



tercero perjudicado, dados los términos del artículo 14 constitucional, la clave para establecerlo es la titularidad de un derecho reconocido por la ley, del cual resulte privado o se viera afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que trajera consigo la concesión del amparo.

"3. No basta que quien pretenda que se le reconozca el carácter de tercero perjudicado manifieste que sufre perjuicios con motivo de la eventual concesión del amparo. ..."

35. De lo anterior se desprende que, a juicio de la Segunda Sala, el tercero interesado a que se refiere artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, necesariamente debe acreditar tener un interés jurídico en que subsista el acto reclamado, esto es, debe acreditar la titularidad de un derecho subjetivo, del cual resulte privado o se vea afectado o menoscabado, por virtud de la insubsistencia del acto reclamado que trajera consigo la concesión del amparo.

36. Es decir, no basta que quien pretenda que se le reconozca el carácter de tercero interesado manifieste que sufre perjuicios con motivo de la eventual concesión del amparo –interés legítimo o, en su caso, interés simple–, sino que es necesario ser titular de un derecho subjetivo protegido por la ley, esto es, contar con interés jurídico.

37. Así lo sostuvo también la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 241/2018, en donde se estableció que tienen el carácter de terceros interesados, de conformidad con el citado precepto, aquellas personas a quienes la insubsistencia del acto reclamado, con una eventual concesión del amparo les produzca una afectación real y directa a su esfera jurídica, lo cual supone, desde luego, que tengan que acreditar tener interés jurídico y no legítimo.

38. Dicho criterio, incluso, es coincidente con lo establecido por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 37/2013, en donde se estableció que constituye una regla general que, en términos del artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo abrogada, debe reconocerse el carácter de tercero perjudicado a todas las personas que tengan derechos opuestos a los del quejoso y, por ello, interés en que subsista el acto o resolución recla-



mada, y que para determinar tal calidad respecto de la "contraparte del quejoso", es necesario atender también a las circunstancias procesales de las que deriva el acto reclamado, a fin de evitar que el juicio de garantías se constituya en un medio que permita a una persona tomar conocimiento de que se promovió un juicio, dando oportunidad para que, eventualmente, se lleven a cabo maniobras tendentes a frustrar los intereses legítimamente tutelados del demandante.

39. De lo hasta aquí expuesto es dable concluir que el tercero interesado a que se refiere artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, debe acreditar tener un interés jurídico en que subsista el acto reclamado, esto es, debe acreditar la titularidad de un derecho subjetivo, del cual resulte privado o se vea afectado o menoscabado en virtud de la insubsistencia del acto reclamado pues, considerar lo contrario, permitiría reconocer el carácter de tercero a quien no tiene una afectación inmediata y directa en su esfera jurídica, producida en virtud de la titularidad de un derecho y, por tanto, se le daría oportunidad para llevar a cabo maniobras tendentes a frustrar los intereses del quejoso, sin contar con un derecho legítimamente tutelado que lo justifique.

40. La afirmación anterior se corrobora si se toma en cuenta que al reformar el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, el legislador estableció expresamente acreditar un interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado.

41. Lo anterior, a fin de clarificar el texto previo que hacía referencia a tener un interés directo, lo que permite sostener que el legislador fue enfático al establecer que el tercero interesado que pretenda la subsistencia del acto debe contar con interés jurídico y no de otro tipo, a saber, legítimo.

42. Ciertamente, la comparación que se realiza de dicho numeral de la Ley de Amparo abrogada y vigente, pone de manifiesto que la intención del legislador fue explicitar y clarificar el tipo de interés con que debe contar el tercero interesado que acuda al juicio de garantías cuando considere que la insubsistencia del acto reclamado podría ocasionarle algún perjuicio, a saber, debe acreditar su interés jurídico, según se advierte del cuadro siguiente:



Ley de Amparo abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>"<b>Artículo 5o.</b> Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>"...</p> <p>"III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:</p> <p>"...</p> <p>"c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, <u>tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.</u>"</p>	<p>"<b>Artículo 5o.</b> Son partes en el juicio de amparo:</p> <p>"...</p> <p>"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:</p> <p>"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o <u>tenga interés jurídico en que subsista;</u> ..."</p>

43. Ahora bien, con motivo de las reformas constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

"**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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."



44. Como se observa, la norma constitucional establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos constitucionales y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico.

45. Así, en dicho precepto se establece como presupuesto procesal de la acción constitucional que **la parte quejosa sea titular de un derecho o interés jurídico, o bien, un interés legítimo**, lo cual es reiterado en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, al establecer que es parte en el juicio de amparo el quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo. Dicha norma establece:

**"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;



"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."

46. Como se observa, ambas disposiciones prevén la figura del interés legítimo en el juicio de amparo y, naturalmente, lo hacen exclusivamente en favor del quejoso, puesto que la razón de ser de dicha reforma constitucional obedeció a **generar apertura en la legitimación activa en el juicio de amparo** –y no así del tercero interesado–.

47. En efecto, en la exposición de motivos de la mencionada reforma constitucional se estableció, en la parte que interesa, lo siguiente:

"...

"Por otro lado, la presente iniciativa contiene una serie de modificaciones y ajustes de redacción al texto vigente del artículo 107, las cuales se precisarán a continuación.

"En la fracción II se establece quién tiene el carácter de 'parte agraviada' en el juicio de amparo, señalándose que es aquella titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola las garantías o los derechos previstos en el artículo 103 y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"En efecto, además del objeto de protección y los efectos de las sentencias, la cuestión más relevante del juicio de amparo tiene que ver con el tipo de interés exigido para **solicitarlo**. Hasta ahora, en nuestro país se ha seguido la idea de que para tal efecto es necesaria la existencia de un interés jurídico, identificado con el derecho subjetivo.

"Si bien en el pasado esa forma de relación entre la situación de las personas y sus posibilidades de acceso a los procesos fuera correcta, toda vez que se pensaba a la sociedad mexicana como altamente homogénea cuando la forma de representación de la sociedad de nuestros tiempos es la pluralidad



política y cuando existe una lucha social para lograr la incorporación al orden jurídico de una serie de demandas sociales, no es posible seguir exigiendo el interés jurídico para **acudir al juicio de amparo**. Ello nos conduce a concluir que la forma de resolver el problema del interés para acudir al juicio tiene que ver con la forma en que se vislumbran las posibilidades de acceso a la justicia.

"Frente a la disyuntiva de mantener el sistema en sus términos actuales o abrir nuevas posibilidades de impugnación, se propone introducir la figura del interés legítimo. Se trata de una institución con un amplio desarrollo en el derecho comparado y con algunos antecedentes en el nuestro que, justamente, permite constituir como **quejoso** en el amparo a aquella persona que resulte afectada por un acto en virtud de, o la afectación directa a, un derecho reconocido por el orden jurídico –interés jurídico– o, cuando el acto de autoridad no afecte ese derecho pero sí la situación jurídica derivada del propio orden jurídico.

"No obstante lo anterior, se propone limitarlo en tratándose de los actos o resoluciones provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos se están discutiendo las posiciones dentro de un litigio en el que, en principio, las partes tienen las mismas posibilidades procesales y los mismos medios de defensa, de modo tal que cualquier afectación de ese equilibrio por la postulación de un interés legítimo frente a otro jurídico, afectaría el equilibrio procesal que siempre es necesario mantener. ..."

48. Obviamente, dicha institución jurídica no habría podido dirigirse al tercero interesado porque, como ya se dijo, su posición en el juicio de garantías es diversa en tanto que comparte con la autoridad responsable el interés de que el acto reclamado subsista y, por ende, tiene un interés opuesto al del quejoso.

49. De lo hasta aquí expuesto es dable concluir que no puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, por dos razones principales:



50. La primera, toda vez que el legislador fue enfático y explícito al establecer que el tercero interesado que pretenda la subsistencia del acto debe contar con interés jurídico y, la segunda, en virtud de que dicha institución jurídica sólo está prevista para la parte quejosa, pues su razón de ser obedeció a generar apertura en la legitimación activa en el juicio de amparo.

51. Considerar lo contrario, esto es, que sí puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de garantías, implicaría, por una parte, imponer al quejoso cargas procesales imposibles de cumplir y, por otra, imponer al juzgador obligaciones que retrasarían la tramitación del juicio de garantías, en perjuicio de la pronta impartición de justicia prevista en el artículo 17 constitucional.

52. En efecto, por lo que hace al quejoso, éste se encuentra obligado a señalar en la demanda de garantías el nombre y domicilio del tercero interesado para que se le llame a juicio, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>12</sup> En caso de no poder notificar personalmente al tercero por no conocer su domicilio, la notificación respectiva se hará por edictos a costa del quejoso, y en el caso de que el promovente no acredite haber entregado para su publicación los edictos dentro del plazo de veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición, se sobreseerá el amparo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27, fracción III, inciso b), del citado ordenamiento legal.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> **Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"...

"II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad."

<sup>13</sup> **Artículo 27.** Las notificaciones personales se harán de acuerdo con las siguientes reglas:

"...

"III. Cuando no conste en autos domicilio para oír notificaciones, o el señalado resulte inexacto:

"...

"b) Tratándose de la primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable, el órgano jurisdiccional dictará las medidas que estime pertinentes con el propósito de que se investigue su domicilio y podrá requerir a la autoridad responsable para que proporcione el que ante ella se hubiera señalado. Siempre que el acto reclamado emane de un procedimiento judicial la notificación se hará en el último domicilio señalado para oír notificaciones en el juicio de origen.



53. Lo anterior pone de manifiesto que obligar al quejoso a señalar en su demanda de garantías a todos aquellos terceros que pudieran tener interés legítimo en la subsistencia del acto reclamado, implicaría imponerle una carga procesal imposible de cumplir en la medida en que se le constreñiría a averiguar quiénes podrían ser las personas con una especial situación frente al orden jurídico que tengan intereses opuestos a los suyos, con la consecuente obligación de señalar domicilio para su notificación y, en caso de no poder realizar el emplazamiento respectivo, por no contar con el domicilio, se le obliga a cubrir, en caso de que pueda, el costo de la publicación por edictos, carga procesal cuya omisión conducirá al eventual sobreseimiento en el juicio de amparo.

54. Ahora, por lo que se refiere al juzgador, éste estaría obligado a dictar todas las medidas que estime pertinentes con el fin de que se investigue el domicilio de todos aquellos terceros interesados que pudieran tener interés legítimo en la subsistencia del acto reclamado, lo que representaría imponer una medida que retrasaría la tramitación del juicio, lo cual sería contrario al postulado de pronta impartición de justicia, pues su paralización sería inminente ante la imposición de una obligación de esa índole.

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

**INTERÉS LEGÍTIMO. NO PUEDE ADUCIRSE PARA IDENTIFICAR AL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO.** No puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, porque: 1. El legislador fue enfático y explícito al establecer que el tercero interesado que pretenda la subsistencia del acto reclamado debe contar con "interés jurídico"; y, 2. La reforma al artículo 107, fracción I, de la Cons-

---

"Si a pesar de lo anterior no pudiere efectuarse la notificación, se hará por edictos a costa del quejoso en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles. En caso de que el quejoso no acredite haber entregado para su publicación los edictos dentro del plazo de veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición, se sobreseerá el amparo."



titución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011, que incorporó al ordenamiento jurídico mexicano la institución jurídica del "interés legítimo", sólo la previó para el quejoso, pues su razón de ser obedeció a generar apertura en su legitimación activa para acudir al juicio de amparo —y no así para el tercero interesado—. Considerar lo contrario, esto es, que puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de amparo, implicaría imponer al quejoso cargas procesales imposibles de cumplir, tales como obligarlo a señalar en su demanda a todos aquellos terceros que pudieran tener interés legítimo en la subsistencia del acto reclamado; y al juzgador se le obligaría a dictar todas las medidas que estime pertinentes con el fin de que se investigue el domicilio de dichos terceros interesados, lo que retrasaría la tramitación del juicio en perjuicio de la pronta impartición de justicia prevista en el artículo 17 constitucional.

56. Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México.

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, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.



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

Se aprobó por unanimidad de 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 apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia y legitimación.

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 apartados IV y V relativos, respectivamente, a la existencia de la contradicción y al criterio que debe prevalecer. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

La Ministra Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

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.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**



**Nota:** El título y el subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis P./J. 17/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 9, con número de registro digital: 2021419.

Las tesis aislada y de jurisprudencia I.1o.A.E.18 K (10a.) y P./J. 50/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 11, Tomo III, octubre de 2014, página 2965 y 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 60, con números de registro digital: 2007666 y 2007921, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la contradicción de tesis 306/2018, suscitada entre el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

En sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, 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 al tipo de interés necesario para acudir al juicio de amparo en calidad de tercero interesado, particularmente, sobre la posibilidad de aducir interés legítimo para acudir al juicio en la calidad mencionada.

Al respecto, este Alto Tribunal concluyó que no puede aducirse el interés legítimo para identificar al tercero interesado en el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o., fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, por dos razones principales: la primera, toda vez que el legislador fue enfático y explícito al establecer que el tercero interesado que pretenda la subsistencia del acto reclamado debe contar con interés jurídico y, la segunda, en virtud de que la reforma constitucional al artículo 107, fracción I, de la Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2011, que incorporó al ordenamiento jurídico mexicano la institución jurídica del interés legítimo, sólo lo previó para la parte quejosa; pues su razón de ser obedeció a generar apertura en la legitimación activa en el juicio de amparo –y no así del tercero interesado–.



Si bien comparto dicha determinación, considero necesario formular el presente voto concurrente para apartarme del párrafo 33 de la sentencia aprobada por este Alto Tribunal, el cual dispone lo siguiente:

Entonces, en el juicio de amparo, el quejoso, la autoridad responsable y el tercero (en este caso, la persona que tiene interés jurídico en que el acto reclamado subsista) comparten el carácter de partes, pero su posición en el juicio de garantías es diversa, ya que la litis constitucional se traba entre la parte quejosa y autoridad responsable cuyos intereses naturalmente son opuestos, pero el tercero no tiene un interés autónomo opuesto al de las otras partes, sino que su interés coincide con el de la autoridad responsable en el juicio de amparo.

Efectivamente, el párrafo transcrito fue incorporado basándose en lo resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, al analizar la diversa **contradicción de tesis 240/2014**,<sup>1</sup> mismo que versó sobre si era o no procedente suplir la deficiencia de la queja al ofendido o víctima cuando acude como tercero interesado en el recurso de revisión.

En el referido precedente, yo emití un voto particular en el que manifesté mi postura consistente en que no puede considerarse –sin mayor reflexión– que las víctimas u ofendidos del delito compartan intereses comunes con las autoridades responsables o el Ministerio Público; pues por lo general, los ofendidos pretenden el reconocimiento de la vigencia de sus derechos fundamentales afectados, ya sea por la indebida representación del Ministerio Público en el proceso o por la actuación de las autoridades.

En ese sentido, reitero mi posicionamiento en torno a que el tercero interesado es parte en el litigio constitucional, y tiene el propósito de defender sus propios derechos fundamentales analizados en el proceso. Por tanto, estimo necesario apartarme de las consideraciones plasmadas en el párrafo 33 de la sentencia aprobada de la presente contradicción de tesis, consistentes que el interés del tercero interesado es coincidente con el de la autoridad responsable. Ello, pues si bien ambos buscan la subsistencia del acto reclamado, lo cierto es que el interés del tercero interesado se distingue en tanto que su participación va dirigida a defender sus derechos en juego.

---

<sup>1</sup> Aprobada en sesión de veintiocho de enero de dos mil quince.



**PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR.**

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES TENDIENTES A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER VOTADO EN PERJUICIO DE LOS CANDIDATOS PERDEDORES DE MAYORÍA RELATIVA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 275/2015. 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. 4 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIÑO.

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

### **Resolución**

Mediante la cual se analizan los autos relativos a la **contradicción de tesis 275/2015, 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.**

### **I. Antecedentes**

1. **Denuncia.** El dieciocho de septiembre de dos mil quince María Elena Chapa Hernández, en su carácter de parte en el expediente SUP-JDC-1236/2015



y sus acumulados, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, y los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, SUP-REC-575/2015 y su acumulado, así como SUP-JRC-693/2015 y sus acumulados.<sup>1</sup>

## II. Trámite

2. El veintidós de septiembre de dos mil quince, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la competencia para conocer de la denuncia correspondía al Tribunal Pleno en razón de que la posible contradicción de tesis se suscitaba entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y una Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como no advirtió causas evidentes que afectaran su procedencia, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y la registró bajo el número 275/2015.

3. En el mismo auto, el Ministro presidente solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral que remitiera la versión digitalizada de las sentencias de su índice e informara si el criterio sustentado en ellas se encontraba vigente. En caso de que éste se tuviera por superado, la Sala Superior debería además señalar las razones que hubieran justificado su abandono y remitir la versión digitalizada de la resolución que sustentara el nuevo criterio. Por último, el Ministro presidente ordenó turnar el asunto para su estudio al Ministro Juan Silva Meza y, una vez que el expediente estuviera debidamente integrado, enviar los autos a la ponencia respectiva.<sup>2</sup>

4. El treinta de septiembre de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio cumplimiento al requerimiento mencionado. Por conducto de su Magistrado presidente, la Sala Superior

<sup>1</sup> Escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuaderno de la contradicción de tesis 275/2015, fojas 2 a 15.

<sup>2</sup> Acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil quince. *Ibid.*, fojas 20 a 22.



remitió la versión digitalizada de las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-1236/2015 y acumulados, SUP-REC-575/2015 y acumulado, así como SUP-JRC-693/2015 y acumulados, e informó, además, que los criterios sustentados en dichas resoluciones se encontraban vigentes.<sup>3</sup> En consecuencia, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por cumplido el requerimiento y consideró que el expediente se encontraba debidamente integrado.<sup>4</sup>

5. El cuatro de enero de dos mil dieciséis el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó retornar el expediente al Ministro Javier Laynez Potisek.<sup>5</sup>

### III. Competencia

6. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, con base en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción VIII, y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 7o., fracción V, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo Plenario Número 5/2013, toda vez que los criterios contendientes han sido 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.

### IV. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada única y exclusivamente por lo que respecta a los criterios denunciados que fueron emitidos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados. En cambio, la denuncia de contradicción no proviene de parte legitimada y, por tanto, es improcedente en

<sup>3</sup> Oficio de treinta de septiembre de dos mil quince. *Ibíd.*, foja 668.

<sup>4</sup> Acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince. *Ibíd.*, foja 773.

<sup>5</sup> Acuerdo de cuatro de enero de dos mil dieciséis. *Ibíd.*, foja 780.



relación con cualquier criterio emanado del recurso de reconsideración SUP-REC-575/2015 y su acumulado, así como con aquellos surgidos del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-693/2015 y sus acumulados, por las razones siguientes:

8. Los artículos 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup> y 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup> establecen puntualmente quiénes son los sujetos legitimados para denunciar una contradicción de tesis que involucre a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este supuesto los únicos órganos constitucionalmente facultados para denunciar una contradicción de criterios son, en primer lugar, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo individual; en segundo lugar, cualquiera de las Salas de la Suprema Corte o del Tribunal Electoral actuando de forma colegiada y, finalmente, aquellos quienes hayan sido parte en los procedimientos de los cuales emanó el criterio en cuestión.

9. De las constancias que integran este expediente se advierte claramente que la hoy denunciante María Elena Chapa Hernández fue reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral como parte actora en el juicio para la protección

<sup>6</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 99.** ...

"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>7</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

"**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."



de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados.<sup>8</sup> Por tanto, indudablemente goza de legitimación para denunciar una posible contradicción entre cualquier criterio sustentado en dicho medio de impugnación y los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas.

10. No obstante, del análisis de las sentencias dictadas en el resto de los asuntos del índice del Tribunal Electoral que sustentan la presente denuncia de contradicción de tesis—es decir, del recurso de reconsideración SUP-REC-575/2015 y su acumulado<sup>9</sup> y del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-693/2015 y sus acumulados<sup>10</sup> se desprende claramente que la Sala Superior en ningún momento le reconoció a la hoy denunciante María Elena Chapa Hernández el carácter de parte —actora o tercera interesada— en los medios de impugnación respectivos. Por esta razón debe concluirse que la ciudadana Chapa Hernández carece de legitimación para denunciar una posible contradicción entre los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, y los sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral en los expedientes SUP-REC-575/2015 y su acumulado y SUP-JRC-693/2015 y sus acumulados.

11. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la denunciante solicite que "en aras de proteger la seguridad jurídica que debe imperar en materia electoral"<sup>11</sup> consideremos acreditado su interés para denunciar la contradicción de tesis también respecto de los medios de impugnación en los cuales no fue parte formal. Si bien es verdad que el propósito fundamental de los mecanismos

<sup>8</sup> Sentencia recaída al expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados SUP-JDC-1244/2015, SUP-JDC-1245/2015, SUP-JRC-666/2015, SUP-JRC-667/2015, SUP-JRC-668/2015 y SUP-JRC-669/2015, páginas 12 y subsecuentes.

<sup>9</sup> Sentencia recaída al expediente SUP-REC-575/2015 y su acumulado SUP-REC-596/2015, páginas 10 y subsecuentes.

<sup>10</sup> Sentencia recaída al expediente SUP-JRC-693/2015 y sus acumulados SUP-JDC-1705/2015, SUP-JRC-695/2015, SUP-JDC-1706/2015, SUP-JRC-697/2015, SUP-JRC-698/2015, SUP-JRC-699/2015, SUP-JDC-1707/2015, SUP-JDC-1708/2015, SUP-JDC-1306/2015, SUP-JDC-1307/2015, SUP-JDC-1308/2015, SUP-JDC-1309/2015, SUP-JDC-1310/2015, SUP-JDC-1311/2015, SUP-JDC-1312/2015, SUP-JDC-1313/2015, SUP-JDC-1314/2015, SUP-JDC-1315/2015, SUP-JDC-1316/2015, SUP-JDC-1317/2015, SUP-JDC-1328/2015 y SUP-JDC-1329/2015, páginas 17 y subsecuentes.

<sup>11</sup> *Supra* nota 1. Cuaderno de la contradicción de tesis 275/2015, foja 12.



de contradicción de tesis en general es generar certeza en relación con la interpretación constitucional y legal que realizan los distintos tribunales de la Federación, ello no significa que cualquier persona que considere que una decisión judicial contradice el criterio de otro tribunal federal se encuentre legitimada para denunciar la posible contradicción. Al contrario, es evidente que en los diversos procedimientos previstos en el orden jurídico mexicano para resolver posibles contradicciones entre los criterios interpretativos de los tribunales de la Federación, la legitimación para denunciar supuestas contradicciones nunca es general y, en cambio, sí se encuentra siempre restringida a sujetos u órganos específicos que guarden especial cercanía con los asuntos resueltos.<sup>12</sup>

12. La materia electoral no es la excepción a esta regla. Específicamente en relación con las posibles contradicciones entre los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y aquellos surgidos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Constituyente mexicano únicamente confirió legitimación para formular la respectiva denuncia a los Ministros de la Suprema Corte (en lo individual o de manera colegiada), a las Salas del Tribunal Electoral actuando de manera colegiada y, por último, a aquellas personas físicas o jurídicas que hayan sido *parte formal* en los asuntos que generaron los criterios que sustentan la denuncia. Éste es el reducido universo de sujetos que el Constituyente estimó conveniente autorizar para mantener cierta uniformidad en la materia electoral ante la posibilidad de que –a raíz de la reforma de noventa y seis–<sup>13</sup> dos órganos jurisdiccionales terminales interpretaran en sentido opuesto una misma disposición constitucional.

13. Sin embargo, es evidente que al acompañar la incorporación del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral al Poder Judicial de la Federación

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, el **artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (sujetos legitimados (sic) denunciar contradicciones en relación con criterios emitidos dentro de juicios de amparo), así como el **artículo 99, párrafo octavo**, del mismo ordenamiento constitucional, en relación con el **artículo 232, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación** (sujetos legitimados dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral).

<sup>13</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, tomo DXV, Núm. 16, Primera Sección, páginas 2 a 14.



con un mecanismo de denuncia de contradicciones competencia del Pleno de la Suprema Corte, el Constituyente Mexicano nunca pretendió que la Corte se erigiera en revisor habitual –mucho menos permanente– de la interpretación constitucional que realizara el Tribunal Electoral al resolver los asuntos de su competencia. Tan es así que desde entonces, por un lado, todas las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, incluso, para la propia Suprema Corte<sup>14</sup> y, por el otro, los criterios interpretativos que surjan de las ejecutorias del órgano especializado en materia electoral sólo pueden ser revocados *ex post* y sin consecuencias para los casos concretos que los generaron.<sup>15</sup> Así, aunque se surta con poca frecuencia en la práctica, el requisito constitucional de legitimación para denunciar una posible contradicción de criterios entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral es ineludible y, por tanto, no puede sortearse apelando –como solicita la denunciante– a la seguridad jurídica que debe imperar en la materia electoral.

14. En consecuencia, en este asunto únicamente es procedente determinar si existe alguna contradicción de criterios entre los sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas** y los sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados**.

## V. Existencia de la contradicción

15. Como recién señalamos, el procedimiento de denuncia de contradicción de tesis esencialmente persigue otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables mediante la unificación de criterios jurídicos entre los distintos tribunales del Poder Judicial de la Federación. A fin de cumplir más eficazmente con ese objetivo hemos reconocido, por ejemplo, que para que exista una contra-

<sup>14</sup> Artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ..."

<sup>15</sup> Artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ver *supra* nota 6).



dicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos órganos jurisdiccionales terminales, sin importar si existe identidad en las situaciones fácticas que los precedieron,<sup>16</sup> ni tampoco si los criterios denunciados constituyen jurisprudencia.<sup>17</sup>

16. Asimismo, el propósito de generar certeza jurídica nos ha llevado a aceptar la existencia de una contradicción de tesis aunque se adviertan elementos secundarios diferentes en el origen de las sentencias que sustentaron los criterios denunciados,<sup>18</sup> así como a sostener que el fondo de una contradicción de tesis debe resolverse a pesar de que los criterios contendientes sean erróneos.<sup>19</sup> En suma, la seguridad jurídica como razón guía del procedimiento de resolución de contradicciones de tesis implica concentrarse en los procesos de interpretación y, por tanto, no exagerar la importancia de las diferencias de hecho entre los asuntos que les dieron origen, ni tampoco orientarse por sus resultados concretos.

17. En esta tesitura, como sostuvo recientemente este Tribunal Pleno,<sup>20</sup> por regla general una contradicción de tesis se considerará existente cuando:

<sup>16</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES 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.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».

<sup>17</sup> Jurisprudencia P./J. 27/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, «con número de registro digital: 189998».

<sup>18</sup> Tesis aislada XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital: 166996».

<sup>19</sup> Jurisprudencia P./J. 3/2010, de rubro: "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.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, «con número de registro digital: 165306».

<sup>20</sup> Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,



**A.** Los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se hayan visto en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún *ejercicio interpretativo*, con independencia del método utilizado;

**B.** Los respectivos ejercicios interpretativos tengan un *punto de toque*, es decir, que entre ellos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico –ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio jurídico, la finalidad de una determinada institución, o cualquier otra cuestión jurídica en general– pero los tribunales contendientes adopten posturas divergentes; y,

**C.** Sobre el diferendo interpretativo resultante pueda concluirse genuinamente, *a través de la formulación de una pregunta específica*, que una forma de abordar dicha cuestión jurídica es preferente sobre todas las demás que, como la primera, sean posibles dentro de la variedad de significados que ofrecen las normas interpretadas.

18. No obstante lo anterior, una particularidad de las denuncias de contradicción de criterios entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es que únicamente pueden versar sobre cuestiones de *constitucionalidad* y, por tanto, no permiten dirimir discrepancias interpretativas de legalidad ordinaria. A diferencia de las denuncias de contradicción reguladas por la Ley de Amparo<sup>21</sup> o de las que se suscitan entre las distintas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>22</sup> una contradicción de tesis entre los criterios de la Suprema Corte y del

---

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, páginas 6 y 7. Véase, además, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, «con número de registro digital: 165077».

<sup>21</sup> Véanse los **artículos 225 a 227 de la Ley de Amparo**.

<sup>22</sup> Véase el **artículo 232, párrafos primero, fracción III, y tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**.



Tribunal Electoral jurídicamente sólo puede existir cuando los criterios contendientes interpreten en sentido diverso un mismo precepto constitucional.<sup>23</sup>

19. Por tanto, el método para analizar la existencia de una contradicción de tesis en estos supuestos necesariamente debe comenzar por verificar que los tribunales contendientes hayan realizado interpretación de una norma del parámetro de regularidad constitucional –es decir, de la Constitución Federal o de los de derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte–<sup>24</sup> en los asuntos que sustentaron los criterios denunciados; pues si de inicio se comprobara que alguno de ellos en realidad no realizó interpretación constitucional y, en cambio, se limitó a dilucidar cuestiones de legalidad ordinaria, la contradicción denunciada sería inexistente. Así, lo conducente es verificar que ambos tribunales hayan realizado un ejercicio interpretativo constitucional en los asuntos que forman la supuesta contradicción de criterios.

### A. Ejercicio interpretativo constitucional

20. Consideramos que se surte ese primer requisito, pues tanto (1) el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, como (2) la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, realizaron interpretación constitucional para resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas.

#### 1. Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ver *supra* nota 6).

<sup>24</sup> 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, «con número de registro digital: 2007224».

<sup>25</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resueltas en la sesión de veintinueve de septiembre dos mil catorce. El criterio



21. **Antecedentes.** El treinta de junio de dos mil catorce se reformó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal para implementar la paridad de género en la postulación de candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional. Por un lado, el artículo 292 introdujo la alternancia de género en la integración de cada una de las dos listas *provisionales* de candidatos a diputados –lista "A" y lista "B"– que por dicho principio electivo debía postular cada partido político.<sup>26</sup> Por su parte, el artículo 293 estableció que la lista *definitiva* de candidatos con la que cada partido político finalmente participaría en la asignación de diputaciones de representación proporcional sería el resultado de intercalar su lista "A" con su lista "B".<sup>27</sup>

constitucional contendiente de esta resolución está contenido en el punto decimosegundo de la parte considerativa y se refleja en el punto resolutivo quinto. Fue aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>26</sup> **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (en la versión publicada el treinta de junio de dos mil catorce).**

"Artículo 292. Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

"I. Lista 'A': relación de trece fórmulas de candidatos a diputados: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;

"II. Lista 'B': relación de las trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista."

<sup>27</sup> **Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (en la versión publicada el treinta de junio de dos mil catorce).**

"Artículo 293. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá durante el desarrollo de la (sic) reglas previstas en este artículo a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, conforme a las reglas siguientes:

"...

"VI. Para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las reglas siguientes:

"1. Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la lista 'A'."



22. Antes de estas reformas, la lista "A" se elaboraba libremente por el partido político y la lista "B" –también llamada "lista de mejores perdedores"– se integraba con aquellos candidatos a diputados de mayoría relativa que, sin haber ganado su distrito, hubieran representado el mayor porcentaje de votos para ese partido. Una vez transcurrida la jornada electoral las listas "A" y "B" se intercalaban para integrar la lista definitiva de candidatos de representación proporcional de cada partido.<sup>28</sup> A raíz de las modificaciones al código, en cambio, la lista "A" de candidatos se integraría por trece fórmulas seleccionadas libremente por el partido, pero ahora alternando los géneros. La lista "B", por su parte, comenzaría como antes con el "mejor perdedor", pero continuaría ahora con el "mejor perdedor" del género opuesto, intercalándose así los géneros hasta completar también trece fórmulas de candidatos. Finalmente, al igual que ocurría antes de las reformas, las listas "A" y "B" se intercalarían para formar la lista definitiva de candidatos de cada partido por el principio de representación proporcional.

23. **Impugnación.** En julio de ese mismo año varios partidos políticos nacionales promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación diversas acciones de inconstitucionalidad en contra del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Todas ellas fueron acumuladas a la acción de inconstitucionalidad 45/2014.

23.1. Específicamente contra el artículo 292, fracción II, se alegó que al hacer depender la integración de la lista "B" en mayor medida del género de los candidatos que de los votos obtenidos por ellos, el precepto indebidamente otorgaba más peso al género que a la voluntad de los electores y, por tanto,

<sup>28</sup> "Artículo 293 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (en la versión publicada el veinte de diciembre de dos mil diez).

"Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá durante el desarrollo de la (sic) reglas previstas en este artículo a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, conforme a las reglas siguientes:

"...

"XI. (sic) Para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se procederá de la siguiente manera:

"...

"b) Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la lista 'A'."



vulneraba el derecho de los candidatos a ser votados previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional, así como la libre expresión de la voluntad de los electores consagrada en el artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>29</sup> Se argumentó, además, que dicho precepto local transgredía la igualdad entre hombre y mujer consagrada en el artículo 4o. constitucional, pues establecía una acción afirmativa de género que generaba más desigualdad de la que pretendía eliminar, así como los principios rectores del proceso electoral –certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad– previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, pues sometía a la autoridad electoral a la disyuntiva de acatar la decisión del electorado o aplicar la regla del código.<sup>30</sup> Por último, se alegó que el precepto local representaba una interpretación excesiva del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, porque el principio de paridad de género se agotaba en la postulación de candidaturas por los partidos políticos y, por tanto, cesaba sus efectos antes del inicio de las campañas electorales.<sup>31</sup>

23.2. Por su parte, respecto del artículo 293, fracción VI, numeral 1, se argumentó que, al establecer que la lista definitiva se integraría simplemente intercalando la lista "A" con la lista "B", el precepto no garantizaba materialmente la paridad de género en la postulación de candidaturas de diputados por el principio de representación proporcional y, por tanto, vulneraba el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal.<sup>32</sup> Concretamente, se dijo que para cumplir con el mandamiento constitucional de paridad de género no era suficiente que existiera la misma cantidad de integrantes de ambos géneros en la lista definitiva, sino que además éstos debían estar intercalados de forma tal que ambos géneros tuvieran las mismas condiciones de ser sujetos de asignación, tal como lo establecía la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, la paridad únicamente quedaría garantizada si el género por el que comenzaba la lista "B" era siempre distinto al género por el que comenzaba la lista "A"; en pocas palabras, si se alternaban los géneros también al integrarse la lista definitiva de candidatos de representación proporcional.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, páginas 16 a 17, 31 a 32 y 37, respectivamente.

<sup>30</sup> *Ibid.*, páginas 18 a 19.

<sup>31</sup> *Ibid.*, página 31.

<sup>32</sup> *Ibid.*, páginas 34 a 37.

<sup>33</sup> *Ídem.*



24. **Decisión.** El veintinueve de septiembre de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte resolvió dichas impugnaciones en el sentido de reconocer la validez de los dos preceptos impugnados. En lo que interesa a la presente denuncia de contradicción de tesis, el Tribunal Pleno emitió diversas consideraciones de índole constitucional para fundamentar su decisión.

24.1 Por una parte, estimó infundados los planteamientos esgrimidos contra la integración de la lista provisional "B" prevista en el artículo 292, fracción II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, pues consideró que el precepto no vulneraba disposición constitucional alguna al establecer alternancia entre los géneros en la conformación de la lista de "mejores perdedores".

i. En primer lugar, el Pleno dilucidó los alcances del principio constitucional de paridad entre los géneros consagrado en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal.<sup>34</sup> Señaló que la paridad era 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.*"<sup>35</sup> Explicó 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 acciones afirmativas de género que favorecieran la integración paritaria de dichos órganos e hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales.<sup>36</sup> 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 (CEDAW).<sup>37</sup> En tanto que no fuera desplazada por otro principio constitucional

<sup>34</sup> *Ibíd.*, página 147 ("Por tanto, a fin de analizar sustantivamente las disposiciones impugnadas, es necesario determinar el alcance del principio de paridad contenido en la Norma Fundamental").

<sup>35</sup> *Ibíd.*, páginas 147 y 148 (cita interna omitida).

<sup>36</sup> *Ibíd.*, página 149 ("De esta forma, el Estado está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia, y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.").

<sup>37</sup> *Ibíd.*, páginas 150 y 151.



–como por ejemplo un principio rector en materia electoral– la paridad representaba "*la medida para garantizar igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en los órganos de representación.*"<sup>38</sup> Así, contrariamente a lo alegado por uno de los actores, el principio de paridad de género no se agotaba en la *postulación* de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que trascendía a la *conformación* de los órganos a través de medidas estatales.<sup>39</sup> El Pleno precisó, sin embargo, que la implementación de esas medidas no podía ser arbitraria y estaba sujeta a un examen de razonabilidad por parte de la Suprema Corte.<sup>40</sup>

ii. En segundo lugar, el Pleno consideró que las entidades federativas no estaban obligadas a incorporar el esquema de paridad previsto para las candidaturas de legisladores federales, sino que podían establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, siempre y cuando cumplieran con dicho principio constitucional.<sup>41</sup> Ni el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal –aplicable en ese entonces a la legislación del Distrito Federal por disposición del artículo 122, apartado C, base primera, fracción III, de ese mismo ordenamiento constitucional– ni tampoco las leyes generales en materia electoral<sup>42</sup> establecían reglas específicas respecto a la forma en que deben integrarse las listas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en las entidades federativas.<sup>43</sup> Por tanto, seguía siendo aplicable la jurisprudencia del Pleno<sup>44</sup> en el sentido de que la representación proporcional representa un aspecto sobre cuyo diseño las Legislaturas Locales

<sup>38</sup> *Ibíd.*, página 152.

<sup>39</sup> *Ídem.* ("De acuerdo con el marco constitucional, es claro que contrario a lo que aduce el Partido del Trabajo, la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, por lo que dicho concepto de invalidez es infundado.")

<sup>40</sup> *Ibíd.*, página 153.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, página 146.

<sup>42</sup> El Pleno se refirió expresamente a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>43</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, páginas 154 a 156.

<sup>44</sup> Jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 67/2011, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo I, octubre de 2011, página 304, «con número de registro digital: 160758».



gozan de libertad de configuración, siempre y cuando respeten el resto del ordenamiento constitucional incluido, desde luego, el principio de paridad de género.<sup>45</sup>

iii. En tercer lugar, el Pleno estimó que con la conformación de la lista "B" no se violaba en vertiente alguna el derecho al voto previsto en las dos primeras fracciones del artículo 35 constitucional. Por un lado, reiterando su jurisprudencia sobre el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, señaló que los ciudadanos votaban únicamente por los candidatos de mayoría relativa y, en el momento en que se hacía la asignación de diputaciones a quienes hubieran obtenido el mayor número de sufragios, terminaba la elección por ese principio, sin que existiera un derecho de los candidatos de mayoría relativa perdedores a ser reacomodados o a que esto se hiciera en un orden determinado.<sup>46</sup> Por el otro lado, el Pleno detalló que el sistema de representación proporcional tenía la finalidad de garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos y, en consecuencia, que en representación proporcional no se votaba por personas en lo particular, sino por los partidos políticos. No era necesario, por tanto, que se respetaran los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos de mayoría perdedores. La voluntad ciudadana era respetada en la medida en que a cada partido le fueran asignadas curules atendiendo a su representatividad.<sup>47</sup>

iv. Por último, el Tribunal Pleno consideró que con la integración de la lista "B" tampoco se violaban los principios rectores de los procesos y la función electoral (certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad) previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal –aplicables en ese entonces a la legislación del Distrito Federal por virtud del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), del mismo ordenamiento constitucional– porque las autoridades electorales locales tenían facultades expresas para la integración de las listas y los participantes en el proceso electoral las conocían con claridad. El método de integración de la lista "B" introducido por la reforma no autorizaba irregularidades ni desviaciones que llevaran a favorecer a determinado partido.

<sup>45</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, página 157.

<sup>46</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, páginas 157 y 158. Véase, además, la jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 67/2011, citada en *supra* nota 44.

<sup>47</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, página 159.



Por el contrario, se trataba de reglas claras que en principio no daban lugar a un supuesto de aplicación conflictivo.<sup>48</sup>

24.2 Por su parte, en relación con la impugnación de la integración de la lista definitiva de candidaturas de un partido político a diputaciones por el principio de representación proporcional prevista en el artículo 293, fracción VI, numeral 1, del referido código local, el Pleno estimó fundado el argumento relativo a que el precepto legal no garantizaba la paridad de género en la postulación de candidatos por los partidos políticos y, por tanto, vulneraba el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal. No obstante, decidió establecer una interpretación del precepto local que fuera conforme con el principio constitucional de paridad de género.

i. En primer lugar, se consideró que como la lista definitiva de cada partido político para participar en la asignación de curules de representación proporcional se integraba simplemente alternando su lista "A" con su lista "B" sin algún otro tipo de regla, existía la posibilidad de que se produjeran listas definitivas de candidatos integradas por mayorías de un solo género. En otras palabras, era muy factible que se dieran escenarios en donde simplemente alternar la lista "A" con la lista "B" desembocara en una lista definitiva con segmentos de candidaturas de un mismo género. Ello rompía con el mandato constitucional al legislador local de diseñar sistemas de candidaturas bajo la regla de paridad.<sup>49</sup>

ii. En segundo lugar, dado que la referida violación constitucional podía desembocar en inequidad en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que se aproximaban las elecciones en esa entidad federativa, el Tribunal Pleno estimó necesario llevar a cabo una interpretación del precepto legal impugnado que fuera conforme con la Constitución Federal, es decir, optar por la interpretación del código local que garantizara la paridad de género en la integración de la lista definitiva de cada partido político. Así, el Pleno consideró que la legislación electoral del Distrito Federal debía interpretarse en el sentido de que la integración de la lista "B" prevista en la fracción II del artículo

<sup>48</sup> *Ibíd.*, páginas 159 y 160.

<sup>49</sup> *Ibíd.*, páginas 162 y 163.



292 siempre debía comenzar con la fórmula que hubiera obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva –es decir, el "mejor perdedor" – *de género distinto* al primer lugar de la lista "A". Luego, el segundo lugar de la lista "B" sería ocupado siempre por la fórmula que hubiera obtenido el mayor porcentaje de votación efectiva que fuere de género igual al primer lugar de la lista "A" y así se irían intercalando los géneros hasta concluir la integración de la lista "B". El Pleno estimó que solamente dicha interpretación de la legislación local garantizaba que la lista definitiva de candidatos a diputados de representación proporcional postulados por cada partido político se integrara paritariamente y, por tanto, que se cumpliera con el orden constitucional.<sup>50</sup>

25. Finalmente, en atención a estas consideraciones, el Tribunal Pleno –por mayoría de seis votos– reconoció la validez constitucional de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, al tenor de la interpretación conforme propuesta.<sup>51</sup>

26. Como puede observarse, para resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indudablemente llevó a cabo un ejercicio interpretativo constitucional. Concretamente, para dilucidar los alcances normativos del **principio de paridad entre los géneros** previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, el Pleno desentrañó su relación con otros principios constitucionales, a saber, con el **principio de igualdad entre el varón y la mujer** previsto en los artículos 4o. de la Constitución Federal, 23, párrafo primero, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); con los **derechos fundamentales a votar y ser votado** previstos en el artículo 35, fracciones I y II, respectivamente, de la Constitución Federal; con el **principio de representación proporcional** previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, del mismo ordenamiento y, por último, con los **principios rectores del proceso y la función electoral** –específicamente certeza y legalidad–

<sup>50</sup> *Ibid.*, páginas 163 a 165.

<sup>51</sup> *Ibid.*, páginas 165, 191 y 196, respectivamente.



previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), también de la Constitución Federal.

## **2. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados.<sup>52</sup>**

27. **Antecedentes.** El siete de junio de dos mil quince tuvo lugar la jornada electoral para renovar, entre otros cargos de elección popular a nivel local, todas las diputaciones del Congreso del Estado de Nuevo León.<sup>53</sup>

28. Los días doce y trece de junio siguientes, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León realizó el cómputo total de la elección. En primer lugar, la comisión llevó a cabo el cómputo de los veintiséis distritos de mayoría relativa. Estos distritos fueron ganados por dieciséis fórmulas integradas por varones (61.5%) y diez fórmulas integradas por mujeres (38.5%). A continuación, dado que la legislación electoral local disponía que las diputaciones por el principio de representación proporcional que correspondieran a cada partido político se asignarían a sus "mejores perdedores" por el principio de mayoría relativa,<sup>54</sup> la comisión procedió a determinar la votación válida emitida y, con base en ésta, a asignar las dieciséis diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a ellas. Aplicadas a la letra las fórmulas previstas en la ley electoral local, la asignación de diputaciones de representación proporcional recayó en diez fórmulas integradas por varones (62.5%) y seis

<sup>52</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados SUP-JDC-1244/2015, SUP-JDC-1245/2015, SUP-JRC-666/2015, SUP-JRC-667/2015, SUP-JRC-668/2015 y SUP-JRC-669/2015, resueltos en la sesión de veintiséis de agosto de dos mil quince, por mayoría de cinco votos de los Magistrados Galván Rivera, González Oropeza, Nava Gomar, Penagos López y presidente Carrasco Daza. Votó en contra la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

<sup>53</sup> *Ibid.*, páginas 1 y 2.

<sup>54</sup> **Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (versión publicada el ocho de julio de dos mil catorce).**

**"Artículo 263.** Para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:

"...

"II. Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas a los candidatos que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula. ..."



fórmulas integradas por mujeres (37.5%).<sup>55</sup> Así, el Congreso de Nuevo León se integraría en total por veintiséis hombres (61.9%) y dieciséis mujeres (38.1%). Por último, la Comisión Estatal Electoral declaró la validez de la elección y expidió las constancias respectivas a las personas que resultaron electas.<sup>56</sup>

29. **Impugnación.** El diecisiete de junio de dos mil quince, la ciudadana María Elena Chapa Hernández promovió ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de carácter local en contra de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. La ciudadana alegó esencialmente una violación al principio constitucional de paridad entre los géneros previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en razón de que la Comisión Estatal Electoral no asignó diputaciones de representación proporcional a fórmulas integradas por mujeres para compensar la disparidad resultante en favor de fórmulas integradas por varones en el Congreso Local.<sup>57</sup> Específicamente, la ciudadana alegó que para cumplir con los principios constitucionales de igualdad y de paridad entre los géneros, la comisión estatal debía haber asignado las primeras seis posiciones de representación proporcional a fórmulas integradas por mujeres y, una vez alcanzada la paridad, las restantes debían haber sido asignadas alternando los géneros.<sup>58</sup>

30. El Tribunal Electoral de Nuevo León desestimó estos planteamientos y confirmó la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional que había realizado la Comisión Estatal Electoral.<sup>59</sup> Señaló que debía

---

(Es conveniente precisar que dicho precepto fue reformado el diez de julio de dos mil diecisiete para prever la alternancia de géneros en la asignación de diputados de representación proporcional. La validez de su nueva redacción fue confirmada en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017 y 96/2017, resueltas por este Tribunal Pleno el pasado veintiséis de octubre de dos mil diecisiete)."

<sup>55</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 29.

<sup>56</sup> *Ibid.*, página 2.

<sup>57</sup> Escrito de demanda del juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC-25/2015. Véase Cuaderno Auxiliar de la contradicción de tesis 275/2015, fojas 28 a 42.

<sup>58</sup> *Ibid.*, fojas 36 y 37.

<sup>59</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 4.



darse mayor peso al principio democrático que a la paridad de género, pues las listas de los "mejores perdedores" estaban respaldadas con votos depositados en las urnas y una reasignación vulneraría los principios de certeza y seguridad jurídicas.<sup>60</sup>

31. Inconforme con la resolución del Tribunal Electoral Local, la misma ciudadana Chapa Hernández promovió ante la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Alegó que la confirmación judicial de la asignación de curules de representación proporcional vulneraba el principio constitucional de paridad de género.<sup>61</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral atrajo el juicio,<sup>62</sup> integró el expediente bajo la clave SUP-JDC-1236/2015 y solicitó la remisión de todos los asuntos relacionados con aquél a fin de que se resolvieran de manera integral.<sup>63</sup>

32. **Decisión.** El veintiséis de agosto de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió dichas impugnaciones en el sentido de confirmar la resolución del Tribunal Electoral de Nuevo León y, por tanto, quedó firme la asignación de diputaciones de representación proporcional realizada por la Comisión Estatal Electoral. En lo que interesa a la presente denuncia de contradicción de tesis, la Sala Superior emitió diversas consideraciones para fundamentar su decisión.

32.1 En primer lugar, como cuestión previa, hizo una recapitulación de la interpretación constitucional relacionada con el principio de representación proporcional previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, para las elecciones en las entidades federativas. Sostuvo, en esencia, que las entidades federativas gozaban de cierta libertad configurativa siempre

<sup>60</sup> *Ibid.*, página 31.

<sup>61</sup> *Ibid.*, páginas 5 y 6.

<sup>62</sup> La Sala Superior justificó la atracción en la necesidad de fijar un criterio que otorgara certeza jurídica a las autoridades de las entidades federativas, a los partidos políticos y a la ciudadanía "sobre la interpretación y alcance de las normas jurídicas vinculadas con el principio de paridad de género en la asignación de diputados que integren los Congresos de las entidades federativas por el principio de representación proporcional." *Ibid.*, página 6.

<sup>63</sup> *Ibid.*, página 8.



y cuando el principio de representación proporcional guardara cierto equilibrio con el de mayoría relativa y, además, se mantuviera la correlación entre el porcentaje de votos captados por los partidos y los escaños que les fueran asignados.

i. Por un lado, señaló que dicho precepto disponía que las Legislaturas de los Estados se integraban con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalaran sus leyes. Mantuvo que, en línea con sus precedentes, ambos principios debían estar presentes en la normativa local sin preponderar uno sobre el otro. Este equilibrio no implicaba necesariamente una conjugación igualitaria, sino que no se llegara al extremo de que un principio electivo hiciera imperceptible el otro.<sup>64</sup>

ii. Por otro lado, citando jurisprudencia de la Suprema Corte,<sup>65</sup> la Sala Superior del Tribunal Electoral señaló que en los sistemas electorales locales se debían observar ciertos requisitos: (1) condicionamiento del registro de candidatos plurinominales a que el partido político participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley prevea; (2) porcentaje mínimo de votación estatal para participar en la asignación; (3) asignación de diputados por representación proporcional independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubieren obtenido los candidatos del partido; (4) precisión en el orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes; (5) tope máximo de diputados por ambos principios debe ser igual al número de distritos; (6) límite de sobrerrepresentación y (7) reglas para la asignación de los diputados conforme a los resultados de la votación obtenida por los partidos. De tal forma, sostuvo, era evidente que se debían evitar disposiciones o interpretaciones que introdujeran elementos que viciaran o distorsionaran la relación entre la votación y los escaños.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> *Ibíd.*, página 36.

<sup>65</sup> Jurisprudencia P./J. 69/1998, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, «con número de registro digital: 195152».

<sup>66</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, páginas 38 y 39.



32.2 Posteriormente, la Sala Superior describió los elementos que integran la fórmula y el procedimiento de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional de acuerdo con la Constitución Política del Estado de Nuevo León y la ley electoral de esa entidad.

i. Por una parte, explicó que el Congreso de Nuevo León se integraba por veintiséis diputados de mayoría relativa votados en distritos uninominales y dieciséis diputados de representación proporcional. Para participar en la asignación de curules de representación proporcional, sin embargo, un partido político debía obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida y debían observarse, además, límites de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales.<sup>67</sup>

ii. Por otra parte, describió el sistema local de asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Destacadamente, explicó que de acuerdo con el artículo 263, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León vigente en ese momento,<sup>68</sup> las diputaciones locales por el principio de representación proporcional que correspondían a cada partido político serían asignadas a sus "mejores perdedores" por mayoría relativa, es decir, a los candidatos que, no habiendo ganado su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos a favor de sus partidos.<sup>69</sup>

32.3 Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral desestimó el planteamiento relativo a que la asignación de diputaciones de representación proporcional en Nuevo León habría vulnerado el principio constitucional de paridad entre los géneros por no haberse asignado las primeras seis posiciones a fórmulas de los partidos con derecho a ellas que estuvieran integradas por mujeres, ni haberse asignado el resto de las posiciones con alternancia de género.<sup>70</sup> Señaló que, atendiendo a las particularidades del sistema electoral y

<sup>67</sup> *Ibid.*, página 41.

<sup>68</sup> **Artículo 263 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (versión publicada el ocho de julio de dos mil catorce)** Véase *supra* nota 54.

<sup>69</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 43.

<sup>70</sup> Si bien la ejecutoria abordó planteamientos diversos a la paridad de género relacionados con la asignación de diputaciones de representación proporcional, éstos se omiten por no resultar relevantes para la presente denuncia de contradicción de tesis. *Ibid.*, páginas 43 a 72.



de asignación de diputaciones de representación proporcional en Nuevo León, no era posible que en la fase de asignación se compensara la disparidad entre hombres y mujeres derivada de las elecciones de mayoría relativa, ni que aplicara el principio de alternancia de género en la asignación de los correspondientes escaños de representación proporcional, pues además de que ya se habían cumplido todas las reglas previstas para garantizar la participación efectiva de las mujeres, ello trastocaría la base fundamental del sistema electoral de Nuevo León.<sup>71</sup>

i. En primer lugar, la Sala Superior sostuvo que como la legislación de Nuevo León no preveía el registro de listas de candidaturas de representación proporcional, sino que las diputaciones eran asignadas a los "mejores perdedores" de mayoría relativa del partido correspondiente, para cumplir la paridad de género los partidos políticos habían registrado a sus candidatos *de mayoría relativa* cumpliendo ciertos lineamientos emitidos por la Comisión Estatal Electoral: (1) postular al menos seis mujeres en los trece distritos con mayor porcentaje de votación de acuerdo con los resultados de la última elección de diputados locales; (2) en caso de optar por otro criterio que permitiera ordenar los distritos por niveles de competitividad, verificar que en los trece distritos donde fueran más competitivos, se inscribieran al menos seis mujeres; (3) cuando no fuera posible identificar las mejores condiciones de competitividad, no postular mujeres en los siete distritos con menores porcentajes de votación; (4) verificar que el criterio de paridad fuera objetivo, medible, homogéneo, replicable y cumpliera con el propósito de garantizar condiciones de igualdad y (5) registrar candidaturas guardando la igualdad entre géneros.<sup>72</sup> Estimó, por tanto, que tras el cómputo de la elección de diputados locales los veintiséis distritos de mayoría relativa, la comisión había asignado las dieciséis diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a ellas en los términos descritos por la ley electoral, es decir, atendiendo únicamente al porcentaje de votación que cada candidato obtuvo en su elección. Ello había desembocado en que los escaños de representación proporcional se asignaran a diez fórmulas de varones (62.5%) y seis fórmulas de mujeres (37.5%) y, por consiguiente, en que el

<sup>71</sup> *Ibíd.*, página 74.

<sup>72</sup> Estos lineamientos habían sido ordenados por la Sala Regional Monterrey del Poder Judicial de la Federación en el expediente SM-JDC-19/2015. *Ibíd.*, páginas 75 y 76.



Congreso Local se integrara finalmente por veintiséis hombres (61.9%) y dieciséis mujeres (38.1%).<sup>73</sup>

ii. En segundo lugar, la Sala Superior emitió diversas consideraciones en torno a la naturaleza y alcance del principio de paridad de género previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal. Por un lado, destacó prolijamente su importancia como medida permanente para atender la desigualdad histórica que habían sufrido las mujeres en la participación política nacional, así como para implementar las obligaciones constitucionales y convencionales en torno a la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>74</sup> Reiteró que la obligación de postulación paritaria para los partidos debía reflejarse también en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por ellos, pues de otra manera no tendría sentido establecerla.<sup>75</sup> Por otro lado, sin embargo, sostuvo que a pesar de que era deseable que la paridad trascendiera a la integración de los órganos de representación popular, lo cierto era que el marco normativo que determinaba el actuar de los órganos jurisdiccionales se encontraba "*claramente limitado a la paridad en la postulación de candidaturas*".<sup>76</sup> Dado que las autoridades electorales únicamente podían actuar en el ámbito de sus competencias y éste estaba claramente delimitado, correspondía entonces al Poder Reformador de la Constitución especificar que la paridad era un principio en materia electoral que permeaba a la integración de los órganos de representación popular.<sup>77</sup> Sostuvo que tanto en las leyes generales como en su jurisprudencia ya existían reglas concretas para garantizar la operación del principio de paridad de género<sup>78</sup> y

<sup>73</sup> *Ibid.*, páginas 77 y 78.

<sup>74</sup> *Ibid.*, páginas 78 a 82.

<sup>75</sup> *Ibid.*, página 83 ("... para que la misma resulte efectiva es necesario que la cuota trascienda a la asignación de diputaciones de representación proporcional"). Véase, además, la tesis IX/2014 (10a.) de la Sala Superior de rubro: "CUOTA DE GÉNERO. DEBE TRASCENDER A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE OAXACA).", *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, dos mil catorce, páginas 42 y 43.

<sup>76</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 83.

<sup>77</sup> *Ibid.*, página 84.

<sup>78</sup> *Ibid.*, páginas 85 y 86. Véanse, además, respectivamente, las jurisprudencias 16/2012 de rubro: "CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.", *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,



las autoridades debían atenerse a las que fueran aplicables, pues su observancia podía llegar a trascender sobre los derechos de otras personas.<sup>79</sup>

iii. En tercer lugar, la Sala Superior señaló que si bien los partidos políticos tenían la obligación de garantizar la paridad entre géneros en la postulación de candidaturas para diputados al Congreso Local y para ello la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León había emitido lineamientos específicos para su registro, el régimen electoral local también preveía que las diputaciones de representación proporcional que correspondieran a cada partido político se asignarían a sus "mejores perdedores" de mayoría relativa.<sup>80</sup> Sostuvo que la normativa de Nuevo León no solamente había elegido la paridad en el *registro* de las candidaturas de mayoría relativa como forma o instrumento para garantizar el principio de igualdad en el acceso a las diputaciones, sino que además había determinado "*dar prevalencia a las votaciones emitidas por los electores para integrar el Congreso de aquella entidad, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional.*"<sup>81</sup> Si se tenían en cuenta todos los requisitos para participar en la asignación, cada diputación local se encontraba respaldada por la votación que en cada caso se emitiera en su favor y dicho referente era el que debía guiar todo el procedimiento de asignación de escaños de representación proporcional. Por tanto, implementar una acción afirmativa que a través de la asignación de escaños de representación proporcional compensara la disparidad derivada de las elecciones de mayoría relativa "*trastocaría la base fundamental de ese sistema, consistente en que toda diputación se encuentre respaldada por los mayores porcentajes de votación obtenidos por las candidaturas.*"<sup>82</sup>

iv. Por último, la Sala Superior estimó que la reasignación de escaños de representación proporcional con la que se pretendía lograr la paridad de género carecía de asidero constitucional federal o local y, por tanto, también sería violatorio

---

Año 5, Número 10, dos mil doce, páginas, 19 y 20, y 29/2013 de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, dos mil trece, páginas 71 a 73.

<sup>79</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 86.

<sup>80</sup> *Ibid.*, página 89.

<sup>81</sup> *Ídem.*

<sup>82</sup> *Ibid.*, página 91.



de los principios constitucionales de certeza, legalidad y seguridad jurídica que rigen los procesos electorales en Nuevo León. Consideró que ese sistema electoral hacía prevalecer en todo momento la votación emitida a favor de los *candidatos* para que éstos pudieran integrar el Congreso Local y, de este modo, quienes participaban en la contienda electoral lo hacían con la certeza de que serían sus votaciones las que determinarían el derecho de cada candidatura a acceder a los cargos de representación proporcional.<sup>83</sup> Como cada ciudadano emitía su voto a favor de una determinada candidatura con la certeza de que podría llevar a su opción a ocupar un espacio en el órgano representativo por cualquiera de los dos principios electivos, una acción afirmativa de género no cumpliría con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, pues implicaría aplicar factores diversos a la voluntad del electorado y haría indeterminado el voto ciudadano.<sup>84</sup> Concluyó que los principios rectores debían prevalecer porque así se daba estabilidad a los derechos de los electores, así como de las personas registradas como candidatas a los cargos de elección popular.<sup>85</sup>

33. Finalmente, al haberse desestimado todos los planteamientos relacionados con la asignación de diputaciones locales por el principio de representación proporcional, la Sala Superior confirmó –por mayoría de cinco votos– la sentencia recurrida y con ello quedó firme la asignación realizada por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.<sup>86</sup>

34. De este modo, es evidente que también la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llevó a cabo interpretación constitucional. La Sala desentrañó los alcances del **principio de paridad entre los géneros** previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal y su relación con otros principios constitucionales, a saber, con el **principio de igualdad entre el varón y la mujer** previsto en el artículo 4o. constitucional; con **los derechos a votar y ser votado** previstos, respectivamente, en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional; con el **principio de representación proporcional** previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, del mismo ordenamiento y, por último, con los **principios de certeza, legalidad y seguridad**

<sup>83</sup> *Ibíd.*, página 93.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, página 95.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, página 96.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, página 97.



**jurídica rectores del proceso electoral** previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), también de la Constitución Federal.

35. Comprobado que en los dos asuntos que sustentan esta posible contradicción de criterios hubo ejercicios interpretativos constitucionales, lo procedente es verificar si se cumple el segundo requisito para la existencia de una contradicción de tesis, es decir, si entre ellos hay algún punto de toque donde se aborde de manera diferente un mismo tipo de problema jurídico.

## **B. Puntos de toque constitucional**

36. Consideramos que también se actualiza el segundo requisito para la existencia de una contradicción, pues ambos órganos jurisdiccionales utilizaron su arbitrio judicial para resolver un mismo tipo de problema jurídico en al menos **tres puntos de derecho constitucional** y, además, lo hicieron adoptando posturas divergentes en cada uno de ellos. Específicamente, los dos tribunales interpretaron de manera opuesta: **(1)** los alcances del principio constitucional de paridad entre los géneros en los procesos electorales de las entidades federativas (artículo 41, fracción I, párrafo segundo); **(2)** la relación del derecho fundamental a votar (artículo 35, fracción I) con el principio constitucional de representación proporcional en las entidades federativas (artículo 116, fracción II, párrafo tercero) y, por último, **(3)** la relación del derecho fundamental a ser votado (artículo 35, fracción II) con el referido principio constitucional de representación proporcional en las entidades federativas.

37. Por cuestión de método y claridad en la exposición, abordaremos punto por punto la interpretación constitucional divergente que llevaron a cabo ambos órganos jurisdiccionales. Este proceder, sin embargo, hará evidente que la discrepancia subyacente en todos esos ejercicios interpretativos gira en torno a los alcances normativos del principio constitucional de paridad entre los géneros en la elección de los órganos legislativos de las entidades federativas.

### **1. Alcances del principio de paridad de género**

38. En primer lugar, ambos tribunales se pronunciaron en sus respectivos asuntos sobre **los alcances del principio constitucional de paridad entre los géneros en los procesos electorales de las entidades federativas** previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal.



39. Por un lado, el Pleno de la Suprema Corte consideró que la obligación constitucional de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agotaba en la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos, sino que además el Estado estaba obligado a tomar medidas que hicieran efectivas esas candidaturas.<sup>87</sup> Sostuvo que, mientras no fuera desplazado por algún principio rector en materia electoral, el principio constitucional de paridad era la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros "*tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación*".<sup>88</sup> Así, para el Pleno de la Suprema Corte, la existencia de acciones afirmativas de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorecieran la integración paritaria de los Congresos Locales representaba la implementación o materialización de una obligación constitucional y convencional. Dichas medidas, por ende, no eran un simple ejercicio de la libertad configurativa de las entidades federativas para regular sus procesos electorales. Las entidades *debían* adoptar medidas tendentes a asegurar la paridad de género en la *integración* de los órganos de representación popular.

40. La Sala Superior del Tribunal Electoral consideró, en cambio, que la regulación constitucional de paridad entre los géneros sí se agotaba en la postulación de candidaturas por los partidos políticos.<sup>89</sup> Estimó que si bien lo deseable era que la paridad de candidaturas se tradujera en la integración paritaria de los órganos de representación popular, lo cierto era que el marco normativo constitucional se encontraba "*claramente limitado a la paridad en la postulación de candidaturas*"<sup>90</sup> y, por tanto, que correspondía al Constituyente especificar que la paridad era un principio en materia electoral que permeaba a la integración de los órganos de representación popular.<sup>91</sup> Así, bajo la postura de la Sala Superior, las acciones afirmativas de género en la asignación de diputaciones

<sup>87</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, página 152.

<sup>88</sup> Ídem.

<sup>89</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 82 ("Sin embargo, la regulación constitucional de la paridad se construye a la *postulación de candidaturas* a Legislaturas federales y locales, ya que se encuentra orientada a restablecer la igualdad material o sustantiva entre los géneros en el ejercicio de los derechos político-electorales ...") (Énfasis en original).

<sup>90</sup> *Ibid.*, página 83.

<sup>91</sup> *Ibid.*, página 84.



de representación proporcional que favorecieran la integración paritaria de los Congresos Locales no derivaban de un mandato constitucional ni convencional. Su existencia en la normativa local, por ende, simplemente representaría el ejercicio de la libertad configurativa de las entidades federativas para diseñar y reglamentar sus sistemas electivos. Aquéllas *podían* tomar medidas para asegurar la paridad en la *integración* de los órganos de representación popular, pero constitucionalmente sólo *debían* garantizarla en la *postulación* de candidaturas.

41. Dado que no es consistente sostener que las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a adoptar medidas para garantizar la paridad de género en la integración de sus órganos de representación popular y, al mismo tiempo, sostener que aquéllas no se encuentran constitucionalmente obligadas a hacerlo, la postura interpretativa constitucional de la Suprema Corte claramente excluye la postura del Tribunal Electoral. Así, es evidente que hay un diferendo interpretativo en relación con los alcances normativos del principio constitucional de paridad entre los géneros en los procesos electorales de las entidades federativas.

## 2. Derecho a votar y principio de representación proporcional

42. Asimismo, los dos órganos jurisdiccionales contendientes se pronunciaron sobre **la relación entre el derecho fundamental a votar** –también denominado derecho al voto activo– previsto en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal, **y el principio de representación proporcional en las elecciones de las entidades federativas** previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, igualmente de la Constitución Federal.

43. Por una parte, la Suprema Corte consideró que en una elección constitucional los ciudadanos votaban por personas en específico solamente bajo el principio de mayoría relativa y, en el momento en que se hacía la asignación de diputaciones a quienes hubieran obtenido el mayor número de sufragios, terminaba la elección por ese principio.<sup>92</sup> Estimó que en el sistema de representación proporcional, en cambio, los ciudadanos no votaban por personas en específi-

<sup>92</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, página 158 (“... no se viola el derecho al voto en ninguna de sus vertientes en tanto que, los ciudadanos votan por los candidatos de ma-



co, sino únicamente por los partidos políticos.<sup>93</sup> Dado que la representación proporcional tenía la finalidad de garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos, no era necesario que en ella se respetaran los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos perdedores de mayoría relativa. El derecho al voto activo era respetado en la medida en que a cada *partido político* le fueran asignadas curules por dicho principio electivo atendiendo a su representatividad.<sup>94</sup>

44. Por el contrario, la Sala Superior del Tribunal Electoral consideró que en el orden constitucional mexicano había sistemas electivos –como el de Nuevo León– en donde los ciudadanos votaban por personas en específico *en todo momento*, es decir, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.<sup>95</sup> Puesto que en sistemas así la representación proporcional –adicionalmente a su finalidad constitucional de garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos– buscaba dar prevalencia a la votación emitida por los electores en favor de los candidatos, era necesario respetar en la asignación de diputaciones de representación proporcional los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos perdedores de mayoría relativa. El derecho al voto activo era respetado en la medida en que se asignaran curules por ese principio a cada *partido* atendiendo a su representatividad y, además, a cada *candidato* atendiendo a los votos obtenidos.<sup>96</sup>

45. Dado que tampoco es consistente sostener que constitucionalmente los votos emitidos bajo el principio de representación proporcional se emiten únicamente a favor de los partidos políticos y, simultáneamente, que aquéllos

---

oría relativa, y en el momento en que se hace la asignación de diputaciones a quienes hayan obtenido el mayor número de sufragios, termina la elección por ese principio ...).

<sup>93</sup> Véase ídem ("Sin embargo, en este sistema *no se vota por personas en lo particular, sino por los partidos políticos* en tanto que son éstos como entidades de interés público los que han obtenido un apoyo con base en los programas, principios e ideas que postulan.") (Énfasis añadido).

<sup>94</sup> *Ibíd.*, página 159.

<sup>95</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, página 74 ("... pues ello trastocaría la base fundamental de dicho sistema, en el cual se hace prevalecer (sic) las votaciones emitidas en favor de *los partidos políticos y candidaturas* para establecer la integración del Congreso Local, *tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional.*") (Énfasis añadido).

<sup>96</sup> *Ibíd.*, página 90 ("De manera que implementar una acción afirmativa que alterara la asignación de escaños de representación proporcional ... *podría violentar los derechos ... de los propios electores* ...") (Énfasis añadido).



se pueden emitir tanto para partidos como para candidatos en lo individual, también en este aspecto la postura de la Suprema Corte excluye la postura del Tribunal Electoral. Por tanto, es indiscutible que también hay un diferendo interpretativo en torno a la relación entre el derecho fundamental al voto activo y el principio constitucional de representación proporcional en las entidades federativas.

### 3. Derecho a ser votado y principio de representación proporcional

46. Finalmente, íntimamente vinculado con el punto anterior, ambos tribunales emitieron consideraciones sobre **la relación entre el derecho fundamental a ser votado** –también denominado derecho al voto pasivo– previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, **y el principio de representación proporcional en las elecciones de las entidades federativas** previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, igualmente de la Constitución Federal.

47. Por un lado, como recién se explicó, el Pleno de la Suprema Corte consideró que en una elección constitucional los ciudadanos votaban por personas en lo individual solamente bajo el principio de mayoría relativa y, en el momento en que se hacía la asignación de ese tipo de diputaciones a quienes hubieran obtenido el mayor número de sufragios, terminaba la elección por ese principio.<sup>97</sup> Por consiguiente, no existía un derecho de los candidatos perdedores de mayoría relativa a ser reacomodados como candidatos de representación proporcional ni a que esto se hiciera en un orden determinado.<sup>98</sup> Como la representación proporcional sólo buscaba garantizar la pluralidad de espacios deliberativos, en la asignación ciertamente debía respetarse la representatividad del partido, pero no necesariamente los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos perdedores de mayoría relativa. En esta tesitura, una acción afirmativa de paridad de género en la asignación de representación proporcional no vulneraba el derecho al voto pasivo.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, página 158.

<sup>98</sup> Véase ídem ("... *sin que exista un derecho de los candidatos de mayoría perdedores a ser reacomodados o a que esto se haga en un orden determinado.*") (Énfasis añadido).

<sup>99</sup> *Ibid.*, página 159.



48. En contraste, como ya también se señaló, la Sala Superior consideró que en algunos sistemas electorales locales los ciudadanos podían votar por personas en particular tanto en mayoría relativa como en representación proporcional.<sup>100</sup> Dado que en ese supuesto cada diputación local se encontraba respaldada por la votación que en cada caso se emitiera a su favor, con una acción afirmativa de paridad de género podían vulnerarse los derechos de los candidatos perdedores de mayoría relativa.<sup>101</sup> Así, en algunos sistemas electorales era necesario que en la asignación de representación proporcional se respetaran los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos perdedores de mayoría relativa.<sup>102</sup>

49. Como tampoco sería consistente sostener que constitucionalmente los candidatos perdedores de mayoría relativa no tienen derecho alguno bajo el principio de representación proporcional y, al mismo tiempo, que en algunos sistemas electorales aquellos candidatos sí pueden tener un derecho constitucionalmente protegido a un lugar específico en la lista de representación proporcional del partido respectivo, la postura de la Suprema Corte excluye a la del Tribunal Electoral. De este modo, es notorio que también hay un diferendo interpretativo en torno a la relación entre el derecho fundamental a ser votado y el principio constitucional de representación proporcional en las entidades federativas.

50. En suma, dado que en los tres puntos constitucionales aquí referidos los tribunales contendientes analizaron los mismos problemas jurídicos y, además, sus ejercicios interpretativos resultaron opuestos, se acredita el segundo requisito para la existencia de una contradicción de tesis. Así, lo procedente es determinar si en cada uno de los puntos de toque aquí identificados puede establecerse una forma preferente de abordar la respectiva cuestión jurídica.

<sup>100</sup> Expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, páginas 74 y 89.

<sup>101</sup> *Ibid.*, página 90 ("De manera que implementar una acción afirmativa que alterara la asignación de escaños de representación proporcional ... *podría violentar los derechos de las candidatas y candidatos ...*") (Énfasis añadido).

<sup>102</sup> *Ibid.*, página 96 ("Por el contrario, implementar una acción afirmativa *podría modificar la situación jurídica no sólo de candidatos sino también de candidatas registradas con mayores porcentajes de votación respecto del resto de las candidaturas de su partido.*") (Énfasis añadido).



### C. Preguntas para trabar la contradicción de criterios

51. El tercer requisito para determinar si existe contradicción de tesis es que del diferendo interpretativo constitucional resultante pueda concluirse genuinamente, *a través de la formulación de una pregunta específica*, que una forma de abordar la cuestión jurídica es preferente sobre todas las demás que, como la primera, sean posibles dentro de la variedad de significados que ofrece el precepto constitucional interpretado.<sup>103</sup> Estimamos que en cada uno de los tres diferendos interpretativos recién descritos se puede formular al menos una pregunta constitucional concreta que permite a esta Suprema Corte intervenir para fijar un criterio prevalente.

52. Las preguntas son las siguientes:

1) ¿El principio constitucional de paridad de género se agota en la postulación de candidaturas o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales?

2) ¿En elecciones de legisladores locales bajo el principio de representación proporcional los ciudadanos votan únicamente por los partidos políticos o pueden hacerlo también por personas en específico?

3) ¿El derecho al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa a los Congresos Locales se agota en la determinación del ganador por ese principio electivo o puede incluir un lugar específico en la lista de candidatos de representación proporcional de su partido?

53. En razón de que con estas preguntas se cumplen finalmente todos los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis en los tres puntos de

<sup>103</sup> Véase la contradicción de tesis 238/2015, citada en *supra* nota 20, páginas 6 y 7. En este mismo sentido, véase la contradicción de tesis 151/2016, fallada el seis de noviembre de dos mil diecisiete, en el punto relativo a los elementos requeridos para la existencia de una contradicción de tesis por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, páginas 6 y 7.



derecho constitucional referidos, concluimos que **sí existe contradicción** entre los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, y aquellos sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados.

## VI. Criterios prevalentes

54. En términos del artículo 99, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, ante la existencia de una contradicción de criterios entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta necesaria la intervención de este Tribunal Pleno para determinar cuáles son los que deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia en el orden jurídico nacional. A continuación, resolvemos cada uno de los tres puntos de contradicción identificados.

### A. ¿El principio constitucional de paridad de género se agota en la postulación de candidaturas o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales?

55. No está a discusión que el principio de paridad de género previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal,<sup>104</sup> es una medida para garantizar la igualdad sustantiva de los géneros en el acceso a los cargos de elección popular. Se trata, en pocas palabras, de una herramienta constitucional de carácter permanente cuyo objetivo es hacer efectivos *en el ámbito electoral* los principios de igualdad entre el varón y la mujer previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como en múltiples instrumentos inter-

<sup>104</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### "Artículo 41

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

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



nacionales ratificados por México.<sup>105</sup> Tampoco está en duda, y así lo han reconocido los dos tribunales contendientes, que la reciente incorporación del principio de paridad de género al Texto Constitucional mexicano obedeció fundamentalmente a la poca presencia efectiva de las mujeres en los distintos órganos de representación popular del país a pesar del significativo aumento en su postulación a dichos cargos electivos.<sup>106</sup>

56. El diferendo interpretativo más bien radica en los alcances de dicho principio constitucional, es decir, en si la fuerza normativa de la paridad de género se constriñe al *registro* de candidaturas por los partidos políticos ante la autoridad electoral o si, en cambio, trasciende a la *conformación* de los Poderes Legislativos locales. Al resolver esta disyuntiva; sin embargo, necesariamente

---

"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.

"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.

"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. ..."

<sup>105</sup> El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1o., 2o. y el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 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 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>106</sup> La Suprema Corte explicó este fenómeno en la referida acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, páginas 148 y 149, así como en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, página 30. El Tribunal Electoral, por su parte, lo hizo en el multicitado expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados, páginas 78 a 82.



se determina también si las acciones afirmativas de paridad de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional representan simplemente una de las múltiples posibilidades dentro de la libertad configurativa en materia electoral o si, por el contrario, la introducción de tales medidas correctivas a nivel local es obligatoria para las entidades federativas.

57. Un análisis detenido del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, muestra que el principio de paridad de género no se agota en el registro de candidaturas por los partidos políticos previo a la jornada electoral, sino que permea o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales. Por consiguiente, las entidades federativas sí 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.

58. En primer lugar, contrariamente a lo que concluyó la Sala Superior del Tribunal Electoral, la redacción del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, no constriñe la paridad de género a la postulación o registro de las candidaturas de legisladores por parte de los partidos políticos ante la autoridad electoral, ni tampoco excluye los efectos jurídicos de dicho principio constitucional de la etapa de resultados y calificación de la elección. De la simple lectura del precepto constitucional en comento se advierte que gramaticalmente la paridad de género no está circunscrita a algún trámite en específico relacionado con las candidaturas, ni limitada a alguna etapa concreta del procedimiento electivo. Al contrario, en la medida en que el párrafo constitucional respectivo simplemente se refiere a garantizar la paridad de género "*en candidaturas*", pero no habla jamás de la postulación o del registro que ocurre con anterioridad a la jornada electoral, la letra del precepto ciertamente permite que el principio de paridad de género sea aplicable a todas las etapas del proceso electoral en donde se definan candidaturas a legisladores federales y locales. Si la Constitución Federal admite diferentes sistemas para determinar las candidaturas de legisladores, y en varios de ellos existen modalidades donde las personas que ocuparán las candidaturas no se definen sino hasta después de transcurrida la jornada electoral, entonces es evidente que el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional se refiere a la paridad



de género en las candidaturas de *todos los sistemas electorales del país donde se elijan legisladores* y no solamente de aquellos donde las candidaturas se perfeccionan antes de la jornada electoral.

59. Si bien es verdad que la literalidad de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé en su artículo 232 que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros "*en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular*",<sup>107</sup> esto de ningún modo quiere decir que la garantía constitucional de este principio se limite exclusivamente al registro de candidaturas por los partidos durante la etapa de preparación de la elección, ni tampoco que una vez aprobado dicho registro por la autoridad electoral correspondiente, la paridad de género deje de tener efectos jurídicos para el resto del proceso electoral. Por una parte, tal disposición legal no se acompaña de algún adverbio en sentido limitativo ("solamente", "exclusivamente", "únicamente", etcétera) cuya sintaxis redujera la garantía de paridad de género a la postulación de candidaturas. Más relevante todavía, sin embargo, es que el artículo 7 de esa misma ley reconozca expresamente como obligación para los partidos políticos "*la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular*"<sup>108</sup>, y que lo haga sin distinguir entre los principios electivos ni las modalidades mediante las cuales se puede acceder a tales cargos. De este modo, la "postulación de candidatos" en el sentido del artículo 232 de la ley solamente puede entenderse referida a toda propuesta final de candidaturas con la que un partido político efectivamente participe en la asignación de curules. El concepto legal incluye, por ende, la integración de las

<sup>107</sup> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**"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. ..."

<sup>108</sup> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**"Artículo 7.**

"...

"1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. ..."



listas definitivas de candidatos de representación proporcional que tenga lugar con posterioridad a la jornada electoral y no solamente las candidaturas que se definan antes de ella.

60. Por otra parte, suponiendo sin conceder que el sentido gramatical de dicho precepto legal efectivamente fuese que toda obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en candidaturas se extingue con la aceptación del registro por la autoridad antes de la jornada electoral y que esto se confirmara por todos los demás métodos de interpretación, lo cual pondría en serias dudas la constitucionalidad de ese artículo, el Pleno de esta Corte ya ha sostenido que los alcances de un precepto constitucional –que es la única cuestión a determinar en este punto de contradicción de tesis– deben basarse esencialmente en lo dispuesto en la Constitución Federal, no así en lo que dispongan las leyes que de ella emanen.<sup>109</sup>

61. En segundo lugar, como ya se mencionó, uno de los propósitos más evidentes de la reforma de diez de febrero dos mil catorce 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. Como se observa claramente de la reserva presentada por diversas senadoras al dictamen de reformas al artículo 41 constitucional, misma que desembocó en la redacción actual de ese precepto, 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*.<sup>110</sup> Así lo entendieron también los diputados federales que aprobaron esas modificaciones al dictamen del Senado.<sup>111</sup>

<sup>109</sup> Tesis aislada P. LVII/2006, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. EL ALCANCE DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE BASARSE, ESENCIALMENTE, EN LO DISPUESTO EN ÉSTA Y NO EN LAS DISPOSICIONES GENERALES EMANADAS DE ELLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 13, «con número de registro digital: 174436».

<sup>110</sup> La reserva fue presentada por las senadoras Angélica de la Peña Gómez, Diva Gastélum Bajo y Marcela Torres Peimbert. Véase la versión estenográfica de la discusión en la Cámara de Senadores el martes tres de diciembre de dos mil trece, páginas 115 a 117. El otro propósito evidente era adaptar el marco constitucional mexicano para cumplir las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano en distintos instrumentos internacionales. Véase *idem*.

<sup>111</sup> Versión estenográfica de la discusión de las reservas al artículo 41 constitucional en la Cámara de Diputados el viernes cinco de diciembre de dos mil trece, página 93.



62. Si un propósito innegable de la incorporación de este principio al texto de la Constitución Federal fue garantizar la igualdad de los géneros en el acceso a todas las curules del país, sin importar el orden de gobierno al que pertenecieran ni el principio electivo por el que se asignaran, entonces sería inconsecuente con la finalidad del Constituyente favorecer una interpretación del artículo 41 constitucional que, en una suerte de inmunidad en función del principio electivo por el que se asigna un escaño, normativamente aislara ciertos cargos legislativos del alcance y los efectos jurídicos de la paridad de género.

63. Como ya se adelantó, en el orden jurídico mexicano existen a nivel local diversos sistemas electorales que para la integración del Poder Legislativo incluyen alguna modalidad de apertura o indeterminación en la postulación de candidaturas de representación proporcional. Sea porque el orden de prelación de los candidatos se hace depender de la votación, por ejemplo, o porque las personas mismas con que un partido político finalmente participará en la asignación de curules se definen una vez transcurrida la jornada electoral, hay sistemas electorales donde las candidaturas al Congreso Local se perfeccionan en la etapa de resultados y calificación de la elección.<sup>112</sup> En esa tesitura, limitar la paridad de género al registro o la postulación de candidaturas antes de la jornada electoral, es decir, a la etapa de preparación de la elección, da lugar a que en sistemas electorales con "listas abiertas" –o incluso con "listas cerradas no bloqueadas"– los candidatos de un género puedan prevalecer desproporcionadamente sobre los candidatos del otro género en la integración del órgano representativo.

64. Una interpretación en ese sentido dejaría completamente la realización de un objetivo constitucional imperioso como es la paridad entre los géneros a la buena voluntad de las entidades federativas, pues haría de toda acción afirmativa de género en la asignación de escaños de representación proporcional

---

<sup>112</sup> En la actualidad doce entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán) presentan sistemas electivos que incluyen algún tipo de lista abierta.



simplemente parte de la libertad configurativa en materia electoral. Reconocer, en cambio, que la paridad de género representa un principio que trasciende o permea a la integración de los órganos legislativos, implica que tales medidas correctivas –obviamente siempre y cuando su diseño en concreto sea respetuoso de otros derechos fundamentales y del resto de principios constitucionales que rigen los procesos electorales (certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, etcétera)– representan una obligación constitucional ineludible para las entidades federativas. Ésta es la única interpretación que es compatible con la finalidad de la norma constitucional, pues sólo ella impide que las entidades federativas puedan válidamente tomar la decisión de construir sus sistemas electivos de representación proporcional exclusivamente sobre la base de listas de candidatos cuyo orden y/o integrantes se definan después de la jornada electoral y, amparadas en su libertad configurativa, aíslen toda la asignación de escaños de representación proporcional de los alcances del principio de paridad de género.

65. En tercer lugar, íntimamente vinculado con lo anterior, el artículo 41 de la Constitución Federal debe ser interpretado de manera sistemática y funcional con los demás preceptos constitucionales y convencionales aplicables a los procesos electorales en las entidades federativas. En otras palabras, la paridad de género no se encuentra aislada de los demás artículos del parámetro de regularidad constitucional que rigen los procesos electorales a nivel local. Ninguno de los instrumentos internacionales de los que México es Parte limita la obligación de garantizar el acceso igualitario de hombres y mujeres a los cargos representativos a alguna etapa específica del proceso electoral, ni el Estado Mexicano ha hecho reserva alguna en ese sentido. En dichos instrumentos más bien se dispone en términos generales que deben implementarse medidas eficaces para lograr una representación política igualitaria en los Estados Parte,<sup>113</sup> pero nunca se prevé que cuando la paridad de género se satisfaga en una de las etapas del proceso electoral, entonces se extinguirá su garantía en el resto de ellas, ni tampoco que la misma aplicará únicamente para algún principio electivo en concreto de los que se contemplan a nivel interno.

<sup>113</sup> Véase *supra* nota 105, particularmente el artículo 7 de la CEDAW.



66. De este modo, si el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece inequívocamente que los Congresos Locales se integrarán con legisladores *tanto de mayoría relativa como de representación proporcional*, en los términos que señalen las leyes de las entidades federativas,<sup>114</sup> entonces no sería sistemático con él interpretar el artículo 41 constitucional en un sentido que únicamente obligue a las entidades federativas a garantizar la paridad de género en las candidaturas de mayoría relativa, pero no en las candidaturas de representación proporcional. Como se explicó, en el orden jurídico mexicano existen sistemas electorales donde las candidaturas de representación proporcional se definen en la etapa de resultados y calificación de la elección. Esto opera, también se dijo ya, a través de "listas cerradas no bloqueadas" (donde el orden de prelación de los candidatos de cada partido es indefinido aunque se conozcan ya las personas), de "listas abiertas" (donde tanto los candidatos en específico como su orden es indefinido), o incluso sin listas explícitas de candidatos cuando la legislación local simplemente remite a los "mejores perdedores" de mayoría relativa de cada partido político para ocupar sus escaños de representación proporcional.

67. Dado que en el orden constitucional mexicano son las propias entidades federativas quienes tienen la facultad de determinar la distribución especí-

<sup>114</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"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. ...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. ..."



fica entre sus legisladores de mayoría relativa y de representación proporcional,<sup>115</sup> y que esta distribución admite variaciones significativas siempre y cuando un principio electivo no anule por completo al otro,<sup>116</sup> una interpretación constitucional que excluyera de la integración de los órganos electivos al principio de paridad de género permitiría que en las entidades federativas el principio de representación proporcional se tornara disfuncional a la conformación paritaria de los Congresos Locales. Las entidades federativas podrían entonces optar por establecer sistemas electorales donde todas las candidaturas de legisladores de representación proporcional se definieran después de la jornada electoral y, por tanto, quedarán prácticamente aisladas de los efectos de la paridad de género. La igualdad entre la mujer y el hombre dependería, en el mejor de los casos, de las medidas paritarias que se tomaran para la postulación de candidaturas de mayoría relativa antes del inicio de las campañas electorales.

68. El sistema de la Constitución Mexicana en este punto, sin embargo, está diseñado para que los dos principios electivos previstos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero –es decir, tanto mayoría relativa como representación proporcional– sean funcionales a los distintos objetivos democráticos previstos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41. Dicho a la inversa, dado que en el orden jurídico mexicano ambos principios electivos son determinantes para el acceso ciudadano al poder público que a través de los partidos políticos garantiza el artículo 41 constitucional, también el principio de representación proporcional debe ser instrumental a la integración paritaria de los órganos legislativos de las entidades federativas, no solamente el de mayoría relativa. De este modo, también de la interpretación sistemática y funcional de la Constitución Federal se desprende que el principio de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y, por consiguiente, que las entidades federativas están constitucionalmente obligadas a

<sup>115</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 67/2011, del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 44.

<sup>116</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 74/2003, del Tribunal Pleno de rubro: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 535, «con número de registro digital: 182600».



contemplar acciones afirmativas de género en la asignación de curules de representación proporcional.

69. Es conveniente precisar que con el término "acción afirmativa de género" no nos referimos en modo alguno a medidas que en función del género de los candidatos postulados retiren escaños a un partido político para otorgárselos a otro. Es decir, no se trata de una reasignación de curules entre distintos partidos políticos, sino de un reacomodo entre candidatos de un mismo partido por razón de género. La reasignación de escaños entre distintos partidos políticos sustentada única y exclusivamente en el hecho de que el candidato de un partido es varón y el del otro partido es mujer claramente vulneraría el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, pues el propósito esencial del principio electivo de representación proporcional es que *cada partido político* reciba curules atendiendo a su representatividad entre los votantes para garantizar la pluralidad del órgano.<sup>117</sup>

70. Las acciones afirmativas de género en los términos aquí expresados, en cambio, presuponen un diseño plenamente respetuoso de todos los demás principios constitucionales aplicables y, por tanto, implican únicamente el reacomodo de lugares *en la lista definitiva de candidaturas* con la que el partido político respectivo finalmente participa en la asignación de sus curules de representación proporcional; con la sola finalidad de que las candidaturas de mujeres de ese partido político tengan efectivamente iguales posibilidades de ser sujetos de asignación que los hombres del mismo y, de este modo, se favorezca la integración paritaria del Congreso Local. Las modificaciones que puede traer aparejada una acción afirmativa de paridad de género, en suma, operan siempre entre las distintas candidaturas de un partido con derecho a escaños; jamás sirven para determinar cuál partido político tiene derecho a un escaño.

71. Por último, desde una perspectiva histórica, la Constitución Federal ha transitado decididamente en el sentido de garantizar la igualdad entre el varón

<sup>117</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 70/98, del Tribunal Pleno, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 191, «con número de registro digital: 195151».



y la mujer en cada vez más ámbitos de la vida pública y, desde luego, en el acceso a los órganos de representación popular. Esta clara evolución constitucional también lleva a concluir que el principio de paridad de género trasciende o permea a la integración de los Congresos Locales. Sin pretender hacer aquí un recuento de todas las modificaciones constitucionales en materia político-electoral que comenzaron con el reconocimiento del sufragio femenino en mil novecientos cincuenta y tres,<sup>118</sup> la tendencia del orden constitucional mexicano ha sido clarísima 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.

72. En mil novecientos setenta y cuatro, por ejemplo, el Poder Revisor de la Constitución reconoció que haber conferido constitucionalmente a la mujer los mismos derechos políticos que a los varones dos décadas atrás había sido insuficiente para garantizar la igualdad de género, pues el orden jurídico mexicano aún conservaba una diversidad de normas proteccionistas que incidían en la desigualdad de las mujeres en casi todos los ámbitos sociales. Para combatir los "*modos sutiles de discriminación*"<sup>119</sup> que fomentaban normas federales y locales en la vida familiar y colectiva de las mujeres, se estimó necesario modificar el artículo 4o. constitucional y finalmente reconocer como derecho fundamental la igualdad del varón y la mujer ante la ley.

73. Un fenómeno parecido tuvo lugar en febrero de dos mil catorce en el proceso de reformas que desembocó en la redacción actual del referido artículo 41 constitucional. Además de señalarse de manera destacada que el Estado Mexicano había asumido frente a la comunidad internacional diversos compromisos vinculantes en torno a la igualdad entre los géneros y el combate a la discriminación de las mujeres, el Poder Constituyente reconoció expresamente

<sup>118</sup> Si bien las mujeres ya podían votar en elecciones municipales desde mil novecientos cuarenta y siete, fue hasta octubre de mil novecientos cincuenta y tres que se reformó el artículo 34 constitucional para concederle a la mujer iguales derechos políticos que al varón.

<sup>119</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional, presentada por el presidente Echeverría a la Cámara de Diputados el veinticuatro de septiembre de mil novecientos setenta y cuatro.



la ineficacia de la normativa expedida hasta ese momento para lograr el acceso de las mujeres a los cargos de representación política.<sup>120</sup> En el proceso de discusión de la reforma constitucional se hizo patente que a seis décadas de la introducción del voto femenino en México aún eran pocas las gobernadoras, las presidentes municipales y las diputadas locales.<sup>121</sup>

74. En vista de esta clara tendencia al menos desde mediados del siglo pasado en pro de la igualdad entre los géneros, una interpretación del artículo 41 que limitara el principio de paridad de género al registro o postulación de candidaturas a los Congresos Locales que ocurre antes de la jornada electoral, con la ya mencionada consecuencia de permitir a las entidades federativas inmunitar a los candidatos varones en función del principio electivo por el que compiten, iría completamente en la dirección opuesta al fenómeno gradual de fortalecimiento de la participación de las mujeres en los procesos electorales mexicanos. Dado que la paridad de género en las candidaturas a los cargos legislativos de nuestro país no fue ideada como una medida provisional sino permanente, que no fue una concesión graciosa del género masculino al femenino sino "*un requisito indispensable para la gobernabilidad democrática*"<sup>122</sup>, cualquier interpretación del artículo 41 constitucional que fomente la existencia de espacios de representación política que escapen a su alcance normativo es regresiva al principio de igualdad sustantiva entre la mujer y el varón y, por tanto, inadmisibles en términos del artículo 1o. constitucional.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> Versión estenográfica de la discusión en la Cámara de Senadores el martes tres de diciembre de dos mil trece, páginas 115 a 117.

<sup>121</sup> Ídem ["Seis décadas han pasado, y las mujeres seguimos luchando para que (sic) voto pasivo, es decir, el derecho a ser postuladas como candidatas, sea una realidad. ... Se han presentado diversas iniciativas en pro de la paridad de género, conmemorando estos sesenta años del voto femenino; pero ahora las mujeres hemos pedido que la paridad de género quede inscrita como principio obligatorio en la Constitución, no sólo en el COFIPE (sic)"].

<sup>122</sup> Palabras de la diputada Martha Mícher Camarena. Versión estenográfica de la discusión de las reservas al artículo 41 constitucional en la Cámara de Diputados el jueves cinco de diciembre de dos mil trece, página 93.

<sup>123</sup> Nuestras dos Salas han explicado a detalle en qué consiste la prohibición de regresividad de los derechos humanos. Véanse las jurisprudencias 1a./J. 85/2017 (10a.), «con número de registro digital: 2015305», de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 47, Tomo I, octubre de dos mil diecisiete, página 189, y 2a./J.41/2017



75. Así, es de concluirse que el principio constitucional de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y, por tanto, no se agota en el registro o la postulación de candidaturas que ocurre antes de la jornada electoral. 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. Consecuentemente, en sistemas electorales donde la asignación por el principio electivo de representación proporcional haga uso de alguna modalidad de "listas abiertas" o de "listas cerradas sin bloqueo", es decir, donde las candidaturas mismas y/o su orden de prelación se definan después de la jornada electoral, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos participan en la asignación de curules es inconstitucional.

**B. ¿En elecciones de legisladores locales bajo el principio de representación proporcional los ciudadanos votan únicamente por los partidos políticos o pueden hacerlo también por personas en específico?**

76. Procede ahora determinar si para efectos constitucionales, cuando se ejerce el sufragio bajo el principio de representación proporcional, los electores votan simultáneamente por partidos políticos y por personas en particular, o si, en cambio, bajo este principio electivo los ciudadanos votan únicamente por partidos políticos. De la respuesta que se dé a esta interrogante dependerá si en el orden constitucional mexicano las acciones afirmativas de género en la asignación de curules de representación proporcional pueden implicar una vulneración del derecho fundamental al voto activo o si, por el contrario, los reacomodos por razón de género en las listas de candidaturas de los partidos políticos

---

(10a.), de título y subtítulo: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 634, «con número de registro digital: 2014218».



con derecho a escaños de representación proporcional jamás entran en colisión con el derecho a votar de la ciudadanía, independientemente de su razonabilidad o compatibilidad con otros derechos y principios constitucionales en el caso concreto.

77. Un examen integral de los artículos 35, fracción I, 41, fracción I, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, muestra que el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales bajo el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio por un partido político (o coalición de partidos políticos), pero no por personas en lo individual. Mientras que el único propósito constitucional reconocido por la jurisprudencia de esta Suprema Corte a la representación proporcional ha sido la pluralidad ideológica a través de la incorporación de más partidos políticos al órgano deliberativo, suponer hoy que con dicho principio electivo a su vez se persigue la elección ciudadana de ciertos individuos en particular comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales.

78. En primer lugar, como ya se adelantó, en las elecciones para renovar los órganos legislativos de las entidades federativas el derecho al voto activo previsto en la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal comprende la emisión del sufragio bajo los dos principios electivos contemplados en la fracción II del artículo 116. Este derecho fundamental protege, en pocas palabras, la elección de legisladores locales tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Sin embargo, aunque ambos principios electivos se perfeccionen mediante un mismo sufragio, aquéllos sirven a propósitos constitucionales completamente distintos. Mientras que el principio de mayoría relativa busca que *las personas* quienes como candidatos obtengan el mayor número de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide la entidad federativa sean las que reciban una curul,<sup>124</sup> el principio de representación proporcional, en cambio, sirve al propósito de que *los partidos políticos*

<sup>124</sup> Jurisprudencia P./J. 67/2011 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 44.



con cierto respaldo ciudadano accedan con curules al órgano deliberativo para que éste refleje de mejor manera la distribución del electorado.<sup>125</sup>

79. Desde que se sustituyeron los denominados "diputados de partido" para introducir la representación proporcional en la Cámara de Diputados y los Ayuntamientos del país en el año de mil novecientos setenta y siete, hasta que se hizo obligatoria para el Senado de la República y los Congresos Locales en mil novecientos noventa y seis, el objetivo central de ese principio electivo ha sido siempre la pluralidad del órgano. Como quedó de manifiesto en el proceso de reforma constitucional que introdujo el principio de representación proporcional por vez primera en el país para la elección de cien diputados federales adicionales a los de mayoría relativa, "*el sistema mixto [ampliaba] la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.*"<sup>126</sup> Puesto que con ella se busca que en los órganos deliberativos del país continuamente estén representadas las diversas vertientes de la sociedad, la representación proporcional es una herramienta esencial para que los distintos partidos políticos –esto es, tanto los mayoritarios como los minoritarios– cumplan sus fines constitucionales, particularmente el de hacer posible el acceso al poder público de los ciudadanos pertenecientes a grupos sociales históricamente discriminados.

80. En efecto, el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establece los fines u objetivos de los partidos políticos en tanto entidades de interés público. El precepto estipula que los partidos "... *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 ...*". En esta tesitura, la representación proporcional como principio electivo permite a los partidos políticos posibilitar tal acceso también en relación con grupos en situación de desventaja estructural que de otra manera difícilmente podrían pasar a

<sup>125</sup> Jurisprudencia P./J. 70/98 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 117.

<sup>126</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Federal, presentada por el Ejecutivo Federal de seis de octubre de mil novecientos setenta y siete.



formar parte de los órganos deliberativos. En efecto, al separar las curules de los resultados de un *individuo* en particular, el principio permite acercarlas a *grupos sociales* tradicionalmente subrepresentados en los parlamentos. Desde esta perspectiva, la representación proporcional es una herramienta jurídica esencial contra la discriminación y la exclusión en la participación política.

81. Si esta naturaleza pluralista o incluyente del principio electivo de representación proporcional permite –sobre todo a nivel local– que los partidos políticos faciliten a ciertos grupos históricamente discriminados el acceso al poder público, y la constitucionalidad de este tipo de medidas correctivas ya ha sido validada en múltiples ocasiones por la Suprema Corte,<sup>127</sup> entonces el derecho fundamental de la ciudadanía a votar por legisladores locales bajo el principio de representación proporcional no puede proteger la elección de personas en específico, pues ello impediría a los partidos políticos favorecer a través de acciones afirmativas el acceso al poder público de grupos marginados. En efecto, considerar que los votos bajo el principio de representación proporcional se emiten a favor de una persona en lo individual –como claramente sí sucede en mayoría relativa– y que tal selección individualizada de un candidato tiene protección jurídica de rango constitucional, simplemente es incompatible con cualquier reajuste posterior determinado en la normativa secundaria para favorecer al interior de un partido a un grupo de personas históricamente relegadas del acceso al poder político.

82. Así, el sufragio protegido por la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal en comicios para renovar los Congresos Locales constituye un mismo voto que tiene efectos en dos elecciones diversas, pero no puede ser considerado como dos maneras distintas de emitir el voto a favor de la misma persona. En el sistema constitucional mexicano los beneficiarios de esta dualidad del derecho al voto activo de la ciudadanía son los partidos políticos en tanto entidades de interés público responsables de promover la participación del pueblo en la vida democrática, no así los candidatos en lo individual. Si se

<sup>127</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, páginas 157 y 158; acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada, página 55, y acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas, página 74.



aceptara que el voto ciudadano bajo el principio de representación proporcional comprende cuestiones adicionales a la preferencia por un partido político (o coalición de partidos), entonces se comprometerían los propósitos constitucionales de ese principio electivo y, con ellos, el interés público que rige toda la actividad partidista. Por tanto, que tal o cual candidato en específico obtenga una curul de representación proporcional nunca ha sido ni podría ser parte del derecho fundamental a votar de la ciudadanía.

83. Ahora bien, esta conclusión tiene implicaciones importantes. El Pleno de la Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el contenido de los derechos humanos que integran el parámetro de regularidad constitucional sólo puede ampliarse en la medida en que con ello no se altere su núcleo o contenido esencial y, además, siempre y cuando dicha ampliación no implique restringir otro derecho fundamental del parámetro ni vulnerar algún principio constitucional.<sup>128</sup> Si, por un lado, constitucionalmente hablando el derecho fundamental al voto activo bajo el principio de representación proporcional no tiene los alcances de proteger la elección de personas en lo individual y, por el otro, la ampliación de derechos humanos del parámetro de regularidad constitucional en los órdenes normativos de las entidades federativas nunca puede llegar al extremo de vulnerar otro derecho humano o principio de la Constitución Federal, entonces las entidades federativas no pueden en su normativa local otorgar al derecho a votar un alcance tal que impida la implementación de acciones afirmativas de género en la asignación de escaños de representación proporcional para favorecer la integración paritaria del Congreso respectivo.

84. Como ya se explicó a detalle en el apartado anterior, la paridad de género es un principio constitucional imperioso cuya obligatoriedad trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y que implica la postulación paritaria de todas las candidaturas a los Congresos Locales, incluidas aquellas que se definen después de la jornada electoral (p.ej. en "listas abiertas" o "listas cerradas no bloqueadas"). Aunque exista cierta libertad configurativa en cuanto a cómo garantizarla en concreto, la postulación paritaria no es optativa

<sup>128</sup> Contradicción de tesis 350/2009, página 37; acción de inconstitucionalidad 84/2015, páginas 26 a 30; acción de inconstitucionalidad 87/2015, páginas 45 y 46, y acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas (en su parte no electoral), páginas 93 a 96.



para las entidades federativas. De este modo, la reglamentación del derecho fundamental a votar bajo el principio de representación proporcional en la normativa de las entidades federativas no puede proteger la elección de una persona (o fórmula de personas) en específico como derecho de rango máximo ni, por tanto, justificar la inaplicabilidad de una acción afirmativa de género en la asignación de escaños de representación proporcional únicamente en razón de la votación obtenida por un candidato específico en la elección de mayoría relativa.

85. Lo anterior evidentemente no significa que las entidades federativas tengan prohibido incorporar en su normativa local reglas específicas de asignación que utilicen los resultados de la votación recibida por los candidatos en la elección de mayoría relativa, ya sea para definir aquellas candidaturas con que los partidos políticos participan en el reparto de curules de representación proporcional, o bien para determinar su orden de prelación en la lista partidaria. Como se refirió en el apartado anterior, de hecho muchas de las legislaciones electorales locales así lo prevén y esta Suprema Corte frecuentemente ha validado la constitucionalidad de dichas medidas. Tampoco significa que las entidades federativas no puedan permitir a los partidos políticos un número de candidaturas simultáneas, es decir, que algunos candidatos sean registrados por ambos principios electivos. El artículo 11, inciso 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>129</sup> expresamente lo permite para favorecer que los partidos políticos con menor penetración en la sociedad puedan reunir el número de candidatos que exige la ley para participar en las elecciones.<sup>130</sup>

<sup>129</sup> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**"Artículo 11.**

"...

"2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. En el caso de las Legislaturas Locales, se aplicarán las normas que especifique la legislación respectiva. ..."

<sup>130</sup> Esta disposición de la ley general se remonta al ya derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este propósito de permitir las candidaturas simultáneas a nivel federal fue identificado en su momento por la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-RAP-037/2003, páginas 22 a 23.



86. Lo que es inadmisibles en términos de la Constitución Federal es que los mecanismos jurídicos en los que desemboque el ejercicio de la libertad configurativa de las entidades federativas lleguen al extremo –so pretexto de ampliar un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional como el derecho a votar– de obstaculizar la realización de los otros derechos y principios constitucionales aplicables a la materia electoral. Uno de ellos, desde luego, es la paridad de género en candidaturas a legisladores locales previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal. Este principio constitucional, según se explicó líneas arriba, no se agota en el registro o postulación de candidaturas antes de la jornada electoral y, por ende, obliga a las entidades federativas a contemplar reajustes por razón de género en las listas de candidatos de representación proporcional de los partidos beneficiados con escaños para favorecer la integración paritaria del órgano deliberativo. Dejarlo de observar en razón de una pretendida ampliación *a nivel local* del derecho al voto activo, por tanto, sería claramente violatorio del artículo 41 constitucional.

87. En conclusión, al emitir un sufragio bajo el principio electivo de representación proporcional, constitucionalmente hablando los electores *votan únicamente a favor de los partidos políticos*. Por tanto, las acciones afirmativas de género que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reacomoden las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, en consecuencia, otorguen curules a los candidatos del género subrepresentado en el partido beneficiado por la asignación, no vulneran en modo alguno el derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio activo.

88. Evidentemente la implementación concreta de tales medidas correctivas en cada entidad federativa no está exenta de ser considerada violatoria de preceptos constitucionales distintos a la fracción I del artículo 35 constitucional, tampoco de tener que ceder en su aplicación en la medida en que se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. No obstante, en tanto que jurídicamente no hay colisión posible con el derecho fundamental al voto activo bajo el principio de representación proporcional, tal reajuste en las listas del partido no será inconstitucional por violar la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal. Dicho a la inversa, el derecho fundamental a votar por legisladores locales de representación proporcional no puede ser por sí mismo un argumento válido para dejar de implementar acciones afirmativas



de género en la asignación de escaños por dicho principio electivo ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

**C. ¿El derecho al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa a los Congresos Locales se agota en la determinación del ganador por ese principio electivo o puede incluir un lugar específico en la lista de candidatos de representación proporcional de su partido?**

89. Por último, estrechamente relacionado con los dos apartados anteriores, procede determinar si para efectos constitucionales, cuando una persona es postulada como candidato bajo el principio de mayoría relativa, su derecho fundamental al voto pasivo protegido por la fracción II del artículo 35 constitucional se extingue al determinarse el ganador por dicho principio electivo, o si, en cambio, su derecho fundamental a ser votada en mayoría relativa puede incluir un lugar específico en la lista de candidatos de representación proporcional del partido político que la postuló. De la respuesta a esta cuestión dependerá si en el orden constitucional mexicano las acciones afirmativas de género en la asignación de curules de representación proporcional pueden en algún momento implicar una vulneración del derecho fundamental al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa que no ganaron su distrito, o si, por el contrario, los reacomodos por razón de género en las listas de candidaturas de representación proporcional jamás entran en colisión con el derecho fundamental al voto pasivo de esos candidatos perdedores, independientemente de su razonabilidad o compatibilidad con otros derechos y principios constitucionales en el caso concreto.

90. Esencialmente, por razones idénticas a las expuestas en el apartado anterior (*supra* párrafos 78 a 88) y que en aras de evitar repeticiones innecesarias simplemente se tienen por reiteradas en éste, es de concluirse que el derecho fundamental de un candidato a ser votado en una elección de diputaciones locales bajo el principio de mayoría relativa –previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional– se agota en la determinación del ganador por dicho principio electivo y, por consiguiente, *no tiene el alcance de proteger un lugar específico en las listas de candidatos de representación proporcional*. Como ya se explicó a detalle, mientras que el único propósito constitucional reconocido a la



representación proporcional por la Suprema Corte ha sido la pluralidad ideológica a través de la incorporación de más partidos políticos al órgano deliberativo y este principio ha servido como herramienta para combatir la discriminación en el acceso al poder público de grupos tradicionalmente excluidos, suponer que con dicho principio electivo a su vez se persigue el acceso de ciertos individuos en particular comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre otros la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales.

91. En esta tesitura, las acciones afirmativas de género que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños por este principio electivo y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género subrepresentado en el partido favorecido, tampoco vulneran en modo alguno el derecho fundamental al sufragio pasivo de los candidatos de mayoría relativa que no ganaron su distrito. Al igual que como sucede con el derecho fundamental analizado en el apartado anterior, la implementación concreta de esas medidas correctivas por razón de paridad de género en las entidades federativas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, tampoco de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho de los candidatos perdedores de mayoría relativa a ser votados, tal reajuste tampoco será inconstitucional por vulnerar la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa que no ganaron bajo ese principio electivo no puede ser por sí mismo un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones afirmativas de género en la asignación de escaños de representación proporcional ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

\*\*\*

92. En atención a todas estas consideraciones, deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia los tres criterios siguientes:



PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar –a través de la acción estatal– que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los Congresos Locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de ‘listas abiertas’ de candidaturas –es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de ‘mejores perdedores’ de mayoría relativa– o de ‘listas cerradas no bloqueadas’ –es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa–, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL



A VOTAR. Un análisis integral de los artículos 35, fracción I, 41, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, muestra que el derecho fundamental a votar en una elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional protege únicamente la emisión del sufragio a favor de un partido político (o coalición de partidos), pero no la elección de una persona o fórmula de personas en específico. Mientras que el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo, considerar que el derecho fundamental a votar bajo este principio electivo protege a su vez la selección de una persona en particular comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. En esta tesitura, las acciones que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género subrepresentado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio activo. Ciertamente, la implementación concreta de esas medidas correctivas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, ni de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho al voto activo, tal reajuste no será inconstitucional por vulnerar la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental a votar por legisladores locales de representación proporcional no puede ser, por sí mismo, un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de escaños por dicho principio electivo ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES TENDIENTES A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER VOTADO EN PERJUICIO DE LOS CANDIDATOS PERDEDORES DE MAYORÍA RELATIVA. Un análisis integral de los artículos 35, fracción II, 41, fracción I, párrafo segundo, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, muestra que el derecho fundamental a ser votado en una elección de diputaciones locales por el principio de



mayoría relativa se agota en la determinación del ganador por dicho principio electivo y, por consiguiente, no tiene el alcance normativo de proteger un lugar específico en las listas de candidatos de representación proporcional. Mientras que el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo, considerar que el derecho fundamental a ser votado bajo este principio electivo a su vez protege el acceso al poder público de ciertos individuos en particular, comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre ellos la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales. En esta tesitura, las acciones para la asignación de diputaciones de representación proporcional que reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género subrepresentado en el partido favorecido, no vulneran el derecho fundamental al sufragio pasivo de los candidatos perdedores de mayoría relativa. Ciertamente, la implementación concreta de esas medidas correctivas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, ni de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho al voto pasivo de los candidatos perdedores de mayoría relativa, un reajuste en este sentido no será inconstitucional por vulnerar la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental a ser votado de los candidatos de mayoría relativa que no resultaron ganadores por dicho principio electivo, no puede ser por sí mismo un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones tendientes a la paridad de género en la asignación de escaños por el diverso principio de representación proporcional ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

93. Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas y los sostenidos por la Sala Superior



del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-1236/2015 y sus acumulados.

SEGUNDO.—Deben prevalecer con el carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando VI de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan 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, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con los apartados relativos a los antecedentes, trámite, competencia y legitimación:**

Se aprobaron por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la existencia de la contradicción, en cuanto al punto primero de contradicción. Los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la existencia de la contradicción, en cuanto a los puntos segundo y tercero de contradicción. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Medina Mora I., votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I., votó en contra. Los Ministros 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 Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, el primero en razón de que integró la Comisión de Receso relativa al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete y el segundo en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Los títulos y subtítulos a los que se alude al inicio de esta sentencia corresponden a las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2019 (10a.), P./J. 12/2019 (10a.)



y P./J. 13/2019 (10a.), publicadas en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, páginas 5, 6 y 8, con números de registro digital: 2020747, 2020759 y 2020760, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 275/2015, suscitada entre los criterios del 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 cuatro de junio de dos mil diecinueve, resolvió la contradicción de tesis 275/2015, donde se determinó, que sí existía la contradicción entre los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, ante la existencia de la contradicción de criterios, se identificaron tres puntos de contradicción, en los cuales se concluyó lo siguiente:

**A. ¿El principio constitucional de paridad de género se agota en la postulación de candidaturas o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales?**

En este punto se indicó, que el principio constitucional de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales y, por tanto, no se agota en el registro o la postulación de candidaturas que ocurre antes de la jornada electoral. 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. Consecuentemente, en sistemas electorales donde la asignación por el principio electivo de representación proporcional haga uso de alguna modalidad de "listas abiertas" o de "listas cerradas sin bloqueo", es decir, donde las candidaturas mismas y/o su orden de prelación se definan después de la jornada electoral, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las



listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos participan en la asignación de curules es inconstitucional.

**B. ¿En elecciones de legisladores locales bajo el principio de representación proporcional los ciudadanos votan únicamente por los partidos políticos o pueden hacerlo también por personas en específico?**

En este apartado se determinó, que al emitir un sufragio bajo el principio electivo de representación proporcional, constitucionalmente hablando los electores *votan únicamente a favor de los partidos políticos*. Por tanto, las acciones afirmativas de género que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reacomoden las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños y, en consecuencia, otorguen curules a los candidatos del género subrepresentado en el partido beneficiado por la asignación, no vulneran en modo alguno el derecho fundamental de los ciudadanos al sufragio activo.

Se precisó que, la implementación concreta de tales medidas correctivas en cada entidad federativa no está exenta de ser considerada violatoria de preceptos constitucionales distintos a la fracción I del artículo 35 constitucional, tampoco de tener que ceder en su aplicación en la medida en que se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. No obstante, en tanto que jurídicamente no hay colisión posible con el derecho fundamental al voto activo bajo el principio de representación proporcional, tal reajuste en las listas del partido no será inconstitucional por violar la fracción I del artículo 35 de la Constitución Federal. Dicho a la inversa, el derecho fundamental a votar por legisladores locales de representación proporcional no puede ser por sí mismo un argumento válido para dejar de implementar acciones afirmativas de género en la asignación de escaños por dicho principio electivo ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

**C. ¿El derecho al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa a los Congresos Locales se agota en la determinación del ganador por ese principio electivo o puede incluir un lugar específico en la lista de candidatos de representación proporcional de su partido?**

En este punto, por razones idénticas a las expuestas en el apartado anterior, se concluyó que el derecho fundamental de un candidato a ser votado en una elección de diputaciones locales bajo el principio de mayoría relativa –previsto



en la fracción II del artículo 35 constitucional— se agota en la determinación del ganador por dicho principio electivo y, por consiguiente, *no tiene el alcance de proteger un lugar específico en las listas de candidatos de representación proporcional*. Ello toda vez que, mientras que el único propósito constitucional reconocido a la representación proporcional por la Suprema Corte ha sido la pluralidad ideológica a través de la incorporación de más partidos políticos al órgano deliberativo y este principio ha servido como herramienta para combatir la discriminación en el acceso al poder público de grupos tradicionalmente excluidos, suponer que con dicho principio electivo a su vez se persigue el acceso de ciertos individuos en particular comprometería la realización de diversos fines constitucionales a los que los partidos políticos están obligados a contribuir como entidades de interés público, entre otros la paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales.

En esta tesitura, las acciones afirmativas de género que para la asignación de diputaciones de representación proporcional reajusten las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños por este principio electivo y, por consiguiente, otorguen curules a los candidatos de un género subrepresentado en el partido favorecido, tampoco vulneran en modo alguno el derecho fundamental al sufragio pasivo de los candidatos de mayoría relativa que no ganaron su distrito. Al igual que como sucede con el derecho fundamental analizado en el apartado anterior, la implementación concreta de esas medidas correctivas por razón de paridad de género en las entidades federativas no está exenta de ser considerada violatoria de otros preceptos constitucionales, tampoco de tener que ceder cuando se oponga a algún otro derecho fundamental o principio rector en materia electoral. Sin embargo, en tanto que no hay colisión posible con el derecho de los candidatos perdedores de mayoría relativa a ser votados, tal reajuste tampoco será inconstitucional por vulnerar la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. Así, el derecho fundamental al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa que no ganaron bajo ese principio electivo no puede ser por sí mismo un argumento válido para que las entidades federativas dejen de implementar acciones afirmativas de género en la asignación de escaños de representación proporcional ni, por tanto, para dejar de favorecer a través de esas medidas correctivas la integración paritaria de los Congresos Locales.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, únicamente quiero destacar que en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, voté en contra del reconocimiento de validez constitucional de



los preceptos impugnados que establecían que al integrarse la lista de candidatos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, en el sistema de "mejores perdedores" adoptado por el legislador local, se aplicará el principio de paridad de género también.

Ello en virtud de que, mi postura al respecto había sido en el sentido de que, sí existe una obligación constitucional contenida en el artículo 41, base I, de la Constitución Federal, 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; sin embargo, he advertido que **la paridad de género debe ser introducida por el legislador local bajo una libre configuración, mientras no fuera desplazado por algún principio rector en materia electoral.**

No obstante lo anterior, al momento de resolverse la presente contradicción de tesis se había aprobado la reforma constitucional en materia de paridad de género en los órganos del Estado, el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve.

Por lo que, atendiendo al nuevo marco constitucional vigente, necesariamente provocó una nueva postura al respecto, por tanto, comparto los criterios derivados de la presente contradicción de tesis, de títulos y subtítulos: «P./J. 11/2019 (10a.)» "PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."; «P./J. 12/2019 (10a.)» "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN PARITARIA DE UN CONGRESO LOCAL QUE REAJUSTEN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON DERECHO A ESCAÑOS POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A VOTAR." y «P./J. 13/2019 (10a.)» "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS ACCIONES TENDIENTES A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA ASIGNACIÓN DE CURULES POR ESE PRINCIPIO, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL A SER VOTADO EN PERJUICIO DE LOS CANDIDATOS PERDEDORES DE MAYORÍA RELATIVA."

Por las razones expresadas, es que comparto la determinación tomada en este asunto, con la precisión que se hace en el cuerpo del presente voto.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 275/2015.

**Tema. El alcance del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas por el principio de representación proporcional.**

Formulo el presente voto concurrente para explicar porqué voté en contra de la existencia de la contradicción de tesis, por una parte, y para realizar algunas precisiones que considero relevantes a la hora de interpretar el deber de las autoridades electorales, judicial y administrativas, para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas.

**1. Existencia de la contradicción**

Respecto del primer punto, no estoy convencido de que se actualicen las condiciones para entablar la contradicción entre los criterios que se analizan.

Por una parte, en la acción de inconstitucionalidad que contiene se planteó la invalidez de una regla de alternancia para integrar la lista definitiva de candidatos por el principio de representación proporcional. Este Alto Tribunal determinó que la regla era constitucional y estableció como premisa que la paridad de género era un mandato de optimización que debía ser la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, **siempre que no fuera desplazado por un principio rector de la materia electoral** y, además, que las **medidas no fueran arbitrarias**.<sup>1</sup>

Por su parte, en el caso resuelto por la Sala Superior, se analizó si era posible aplicar una acción afirmativa de género en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de Nuevo León, considerando que: 1) la acción afirmativa no existía en el marco normativo de Nuevo León o en la Constitución y 2) la medida se hubiera aplicado de manera posterior a la elección, en la etapa de resultados, por la autoridad judicial.

Al respecto, la Sala Superior determinó que implementar la acción afirmativa solicitada por la actora significaba vulnerar **el principio de certeza o seguridad jurídica, que es un principio rector en materia electoral**.<sup>2</sup> Conforme a ese principio, no es posible modificar las reglas conforme a las cuales se desarrollaron los comicios una vez iniciados, e incluso en el plazo de 90 días previos, conforme al artículo 105 de la Constitución.

<sup>1</sup> Páginas 152 y 153 de la acción de inconstitucionalidad 45/2014.

<sup>2</sup> Páginas 93 a 95 del juicio ciudadano SUP-JDC-1236/2015.



Así, los distintos tramos argumentativos que parecen contrarios al criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad, se entienden mejor a la luz del contexto post electoral en el que se pronuncian. En ese sentido, en aquel caso resulta factible hablar de una afectación al derecho al voto activo o pasivo, toda vez que, los electores conocían el alcance de su voto al momento de emitirlo (la posibilidad de que su candidato ganara la elección o, al menos, pudiera ocupar un escaño por representación proporcional) y los candidatos se habían registrado y competido con un determinado marco normativo conforme al cual cumplían con las calidades establecidas en la ley para ocupar un cargo de elección popular.

En suma, que la autoridad judicial hubiera implementado la acción afirmativa solicitada por la actora en aquel caso me hubiera parecido, en principio, arbitrario (por no estar previsto en ley) y contrario a uno de los principios rectores de la función electoral con mayor peso, la certeza en las reglas y procedimientos que rigen la elección.

Por ello, considero que es razonable argumentar que la postura de la Sala Superior puede coexistir con el criterio de este Tribunal Pleno, en el sentido de que, del hecho de que sea constitucionalmente exigible a las autoridades legislativas o administrativas implementar acciones afirmativas de género, no se puede desprender que un órgano jurisdiccional pueda implementarlas válidamente, sin que éstas estén previstas en la ley o en una norma de carácter administrativo, previo al inicio del proceso electoral. Máxime, considerando que los interesados pueden impugnar la falta de acciones afirmativas de género cuando los institutos electorales locales aprueban los lineamientos para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional, de manera previa a la elección.

Por otra parte, estimo que nos encontramos ante un problema jurídico distinto porque, mientras que este Alto Tribunal analizó una regla de alternancia en listas de representación proporcional adoptada por el legislador previo al proceso electoral, la Sala Superior analizó si era válido adoptarla después del proceso. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia no estaba analizando un caso donde se le hubiera planteado la ausencia de una medida de alternancia en listas abiertas.

Adicionalmente, considero relevante definir qué debemos entender cuando se afirma que el principio de paridad de género debe *trascender* a la integración del



órgano. Esta definición es importante porque sirve de pivote a la propuesta, para trabar la contradicción de tesis.

Desde mi perspectiva, ello significa, como ya lo ha dicho este Alto Tribunal, que el cumplimiento de las obligaciones de postulación paritaria sean *efectivas* y no una mera formalidad<sup>3</sup>; mas no que –de hecho– se pueda garantizar por las autoridades una determinada integración en un órgano democráticamente electo, al ajustar o compensar su integración en la etapa de resultados y calificación de la elección.

Así, en la línea de precedentes de este Tribunal Pleno, incluso siendo los más sólidos posteriores a la acción de inconstitucionalidad que contiene, se ha entendido que el principio de paridad de género aplica para la **postulación** por parte de los partidos políticos de candidaturas a diputados locales con las condiciones pertinentes para ello, así como que las respectivas fórmulas de candidatos deberán ser del mismo género y debe existir alternancia entre los géneros cuando la asignación de cargos públicos sea por representación proporcional a través de listas de candidatos.<sup>4</sup>

Esto es, todas esas reglas aseguran la implementación *efectiva* del principio de paridad de género y, por tanto, aseguran la trascendencia del principio a la integración del órgano democráticamente electo.

Al respecto, este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre tal obligación, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015:<sup>5</sup>

"Se reitera, la paridad exigida constitucionalmente es aquélla 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 can-**

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014 se puede leer: "... 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."

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015, párrafo 88.

<sup>5</sup> Párrafo 94.



didatos de distintos géneros y garantizar que cada suplente sea del mismo género que el candidato propietario a efecto de generar integraciones legislativas o de cabildos más equitativas."

Esto es, el párrafo de la acción de inconstitucionalidad 45/2014, que afirma que la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos no se agota en la postulación de candidatos, debe entenderse como que requiere medidas adicionales que hagan efectiva esa postulación, tales como las medidas de paridad vertical (por ejemplo, la alternancia entre géneros).

Sin embargo, considero que es discutible que exista una obligación constitucional de adoptar acciones afirmativas de género que trasciendan el plano de la postulación e impacten directamente la integración de los órganos.

En ese sentido, me parece que no existe un criterio discordante con la Sala Superior cuando se afirma que su actuación debe estar constreñida al marco normativo que determina el actuar de los órganos jurisdiccionales, mismo que se encuentra claramente limitado a la paridad en la postulación de candidaturas.

## 2. Criterios prevalentes

La contradicción de tesis se fija, principalmente, en dilucidar si el principio constitucional de paridad de género se agota en la postulación o *trasciende* a la integración de los órganos legislativos locales. Respetuosamente, considero que este planteamiento puede conducir al lector al error de considerar que la "trascendencia a la integración de los órganos" se refiere a algo más que la efectividad de las medidas de paridad vertical o alternancia, y que implica la obligación de *garantizar* un determinado resultado en la integración del órgano.

Además, las medidas que se analizaron en ambos casos se enmarcan en las obligaciones de postulación de los partidos políticos y considero que no es válido extender las obligaciones constitucionales más allá de la postulación de candidaturas en paridad para tener órganos paritariamente integrados, lo cual incluye las reglas que la vuelven efectiva. Esto es:

Hay un deber constitucional de garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores, independientemente del principio por el que se postulen.

2. Este deber no supone, simplemente, que exista un número igual de candidatas y candidatos. Por el contrario, lleva aparejado la introducción de reglas o accio-



nes afirmativas que hagan efectivas esas candidaturas, por ejemplo, la medida de paridad vertical consistente en la alternancia de géneros en las listas.

3. En el caso de sistemas con listas cerradas, la obligación se cumple en el momento en el que se registran los candidatos ante la autoridad electoral, con las medidas ordinarias de paridad vertical que ha previsto este Alto Tribunal en los precedentes a los que he hecho referencia.
4. Sin embargo, en los sistemas normativos que prevén listas abiertas o cerradas no bloqueadas, la acción afirmativa de alternancia en el registro de candidatos se traduce en una asignación alternada por género de diputaciones, toda vez que no hay un momento previo para el registro de la lista de candidatos. No obstante, desde mi perspectiva, esto no quiere decir que se trate de una acción afirmativa distinta de la alternancia en el plano de la paridad vertical.

En otras palabras, el hecho de que la conformación de las listas de representación proporcional pueda válidamente condicionarse a los resultados electorales, no exime del cumplimiento del principio de paridad en la postulación de candidaturas.

Esta lectura, me parece, es la más consistente con el artículo 41 de la Constitución Federal y la obligación de garantizar candidaturas en paridad por parte de los partidos políticos, así como con los precedentes de este Alto Tribunal que establecen como constitucionalmente obligatorias las medidas de paridad vertical.

En ese sentido, considero que afirmar que las Legislaturas Estatales tienen la obligación de adoptar acciones afirmativas en la asignación de diputaciones de manera genérica, puede llevar a malas interpretaciones sobre el alcance del principio de paridad. Por ejemplo, considerarse obligatorio adoptar medidas de ajuste o compensación por parte de los institutos electorales locales en la asignación de diputaciones. Esto es, asignar diputaciones con base en el resultado de integración global del órgano, compensando –dentro de la lista de un mismo partido– el exceso o defecto de hombres o mujeres, incluso sin que hubiera una regla prevista con anterioridad a la elección.

Por ello, para evitar alguna mala interpretación, hubiera sido óptimo precisar que lo obligatorio es implementar acciones afirmativas que aseguren las reglas de alternancia en los sistemas de listas abiertas, previendo la asignación alternada entre mujeres y hombres con la finalidad de garantizar la paridad de género.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la contradicción de tesis 275/2015.

En sesión celebrada el cuatro de junio 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 este Alto Tribunal, en torno a los alcances del principio de paridad de género en la integración de los órganos legislativos locales.

En concreto, el Tribunal Pleno estimó que la Sala Superior y el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptaron criterios jurídicos discrepantes en tres puntos de derecho, que se resolvieron de la siguiente manera:

**a) El principio de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales** y, por tanto, no se agota en el registro o la postulación de candidaturas que ocurre antes de la jornada electoral.

Ello pues, aunque las entidades federativas gozan de 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 medidas paritarias para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños parlamentarios.

Por tanto, en sistemas electorales con modalidades de "*listas abiertas*" de candidaturas –es decir, donde las candidaturas de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de "*mejores perdedores*" de mayoría relativa– o de "*listas cerradas no bloqueadas*" –es decir, donde el orden de prelación de las candidaturas de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa– la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidaturas con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional.

**b)** Al emitir el sufragio en las elecciones de Legislaturas Locales por el principio de representación proporcional, la ciudadanía únicamente vota por los partidos políticos –y no por personas en específico–. En consecuencia, las medidas de paridad de género tendentes a que en la asignación de diputaciones de



representación proporcional reacomoden las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños parlamentarios, no vulneran en modo alguno el derecho fundamental de la ciudadanía al sufragio activo.

Lo anterior, porque si se aceptara que el voto ciudadano bajo el principio de representación proporcional comprende cuestiones adicionales a la preferencia por un partido político (o coalición de partidos), entonces se comprometerían los propósitos constitucionales de ese principio electivo y, con ellos, el interés público que rige toda la actividad partidista; y,

**c) El derecho fundamental de un candidato a ser votado en una elección de diputaciones locales** bajo el principio de mayoría relativa se agota en la determinación del ganador por dicho principio electivo y, por consiguiente, **no tiene el alcance de proteger un lugar específico en las listas de candidaturas de representación proporcional.**

Ahora bien, como lo manifesté en la sesión plenaria, considero que en este caso **no hay contradicción de tesis** entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque en las resoluciones contendientes se analizaron supuestos distintos que no permiten identificar un punto de toque entre ellas.

En el primer caso, este Tribunal Pleno determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas<sup>1</sup>, que era válido el sistema de elección de diputaciones por el principio de representación proporcional en el –entonces– Distrito Federal, pues no vulneraba disposición alguna al establecer la alternancia entre los géneros en la conformación de la lista de "*mejores perdedores*".

El sistema del entonces Distrito Federal consistía en que los partidos políticos debían postular dos listas de candidaturas de representación proporcional: primero, en una "*lista A*" se integraban las fórmulas de candidaturas, en orden de prelación, alternando fórmulas compuestas por hombres (propietario y suplente) con fórmulas integradas por mujeres.

<sup>1</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, resuelta el 29 de septiembre de 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 **usted**, en cuanto a reconocer la validez del artículo 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. En contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



En forma paralela, una vez que se tenían los resultados de la votación, se integraba una "lista B" que contenía la relación de fórmulas de candidaturas a diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido –es decir, una lista de mejores perdedores– y, finalmente, ambas listas se intercalarían para conformar la lista definitiva de candidaturas que serviría para llevar a cabo la asignación de los escaños a los que cada partido tuviera derecho.

De esta manera, a fin de tutelar el principio de paridad de género, esta Suprema Corte sostuvo que dicho mandato constitucional no se agota en la postulación de candidaturas, por lo que es factible el establecimiento de "*acciones afirmativas*" de carácter administrativo o legislativo –como entonces se les nombró, aunque reconozco que más que acciones afirmativas, se trata de un mandato constitucional de paridad–, siempre que con su implementación no se desplazara algún principio rector de la materia electoral como el de legalidad, certeza, efectividad del sufragio y el principio democrático.

En consecuencia, con los argumentos anteriores, el Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez en los que se sostenía que el sistema de asignación de escaños parlamentarios a través de dos listas entrelazadas, daban mayor peso al principio de paridad de género frente a la votación mayoritaria.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo, al resolver un juicio concreto en contra de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional del Estado de Nuevo León, que no era posible modificar las reglas de asignación de escaños a fin de equilibrar la asignación de diputaciones en forma paritaria.

La pretensión de la parte actora era que el Tribunal Electoral hiciera ajustes a la asignación de curules, una vez concluida la jornada electoral, a fin de que, los primeros seis escaños plurinominales fueran asignados exclusivamente a mujeres, y los restantes en forma alternada entre hombre y mujer.

Al respecto, la Sala Superior declaró infundados los agravios hechos valer, al considerar que la reasignación de escaños de representación proporcional con la que se pretendía lograr la paridad de género carecía de asidero constitucional y, por tanto, también sería violatoria de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica en materia electoral.



Además, sostuvo que una "*acción afirmativa de género*" no cumpliría con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, pues significaría aplicar factores diversos a la voluntad del electorado y haría indeterminado el voto ciudadano. En consecuencia, los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica debían prevalecer, porque así se daba estabilidad a los derechos de los electores y de las personas registradas como candidatas.

A partir de lo anterior, desde mi perspectiva, **no existe la contradicción de tesis denunciada**, pues si bien ambos órganos jurisdiccionales resolvieron cuestiones similares, en realidad no existe un punto de toque entre ambos criterios.

Más aún, me parece que el criterio sustentado por la Sala Superior es armónico con el que el Pleno fijó al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, y que consistió, básicamente en que el principio de paridad no se agota en la postulación de candidaturas, por lo que **es factible** el establecimiento de "*acciones afirmativas*" de carácter administrativo o legislativo, **siempre que con su implementación no se desplazara algún principio rector de la materia electoral como el de legalidad, certeza, efectividad del sufragio y el principio democrático.**

Esto es, cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad contendiente, sostuvimos que la implementación de "*acciones afirmativas*" era posible y jurídicamente válida, **siempre que su implementación no significara desplazar o vulnerar algún principio fundamental de la materia electoral.**

Desde mi perspectiva, el postulado anterior no significa –como me parece que se interpretó por el Pleno– que el legislador y, mucho menos los Tribunales Electorales del país, estén obligados a adoptar una fórmula específica para garantizar el mandato de paridad de género. Lo que se fijó por el Pleno, en ese momento como directriz, fue que las entidades federativas podían implementar "*acciones afirmativas*", siempre y cuando no afectaran los principios de la materia electoral y fueran proporcionales y razonables.

En este sentido, me parece que el criterio asumido por la Sala Superior es acorde con lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad, pues en aquella ocasión, este Máximo Tribunal dejó en manos de los operadores jurídicos e intérpretes de la legislación electoral, ponderar si una medida era o no acorde con los principios de la materia electoral y su implementación era razonable y proporcional.

Por tanto, la Sala Superior, al afirmar en la sentencia contendiente que no era posible implementar una "*acción afirmativa*" de género pues no se cumpliría con los



requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, ya que implicaría aplicar factores diversos a la voluntad del electorado y haría indeterminado el voto ciudadano, lejos de contradecir los criterios de este Alto Tribunal, los acató y resolvió dentro del margen de libertad jurisdiccional que se le permitió, de acuerdo con los alcances de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad.

De esta forma, para mí no hay contradicción de tesis, sino que, en realidad, lo que pretendió la denunciante, es que esta Suprema Corte ampliara los alcances del criterio asumido previamente en la línea jurisprudencial, lo cual, insisto, no constituye materia de una contradicción de tesis.

No obstante, vencido por la votación mayoritaria del Pleno –en el sentido de la existencia de la contradicción de tesis–, **estoy de acuerdo con el criterio de fondo que se aprobó por el Pleno, pues es coincidente con el que he sostenido desde las primeras sentencias en que se analizó el principio de paridad por este Alto Tribunal.**

En este sentido, me permito exponer las razones adicionales por las que estoy de acuerdo con la sentencia de este Alto Tribunal en la que se determinó que el principio de paridad trasciende a la integración de los órganos legislativos locales. Para ello seguiré la misma estructura empleada en la sentencia materia de este voto concurrente.

### **¿El principio constitucional de paridad de género se agota en la postulación de candidaturas o trasciende a la integración de los órganos legislativos locales?**

Al respecto, **estoy de acuerdo en que el principio de paridad de género trasciende a la integración de los órganos legislativos locales** y, por tanto, no se agota en el registro o la postulación de candidaturas que ocurre antes de la jornada electoral.

Lo anterior, pues como lo sostuvimos al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas, el mandato de paridad de género no se limita a la postulación de candidaturas, por lo que es factible el establecimiento de medidas de carácter administrativo o legislativo, siempre que con su implementación no se desplace algún principio rector de la materia electoral como el de legalidad, certeza, efectividad del sufragio y el principio democrático.

De esta manera, considero que **en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales** a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles* o no



*bloqueadas*" –es decir, en aquellas en que las candidaturas de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral–, se debe interpretar que existe la posibilidad de hacer reacomodos a fin de compensar el desequilibrio del género subrepresentado, hasta lograr una integración paritaria.

En efecto, en este Tribunal Pleno hemos 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, párrafo segundo, de la Constitución Federal,<sup>2</sup> entendiéndolo como un mandato dirigido a todos los órganos del Estado. En diversos precedentes, hemos dado 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 respecto, 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> sostuvimos que si bien

<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 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. ..."

<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.

<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



no existe una norma 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 principio de paridad es 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, 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.

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 en su legislación, las reglas para garantizar la

---

válido que, en la integración de las listas de candidaturas de diputaciones y regidurías por representación proporcional, se dé preferencia al género femenino.

<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. ..."

<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.



postulación paritaria de las candidaturas a cargos públicos representativos locales, lo cual deberá ser respetado en la conformación, incluso, de los Ayuntamientos.

Ahora bien, **en esta ocasión se presenta otro supuesto de paridad**, consistente en que este mandato constitucional no se agota en la postulación de candidaturas, sino que sus efectos trascienden al grado de hacer obligatoria la interpretación que maximice la conformación paritaria del Congreso Local.

En este sentido, **considero que debemos optar por una interpretación que garantice 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.

Así, 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.

En ese sentido, para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con su finalidad constitucional, es indispensable que en el caso de la elección de Congresos Locales –en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles o no bloqueadas*", como el de Nuevo León–, **se debe interpretar que existe la posibilidad de hacer reacomodos a fin de compensar el desequilibrio del género subrepresentado, hasta lograr una integración paritaria**, como se aprobó en la sentencia del Pleno.

**b) ¿En elecciones de Legislaturas Locales bajo el principio de representación proporcional, la ciudadanía vota únicamente por los partidos políticos o pueden hacerlo también por personas en específico?**

También comparto la conclusión alcanzada por el Pleno en cuanto a que, al emitir el sufragio en las **elecciones de Legislaturas Locales por el principio de representación proporcional, la ciudadanía únicamente vota por los partidos políticos –y no por personas en específico–**; por lo que, coincido en que



las medidas de paridad de género, tendentes a que en la asignación de diputaciones de representación proporcional, se reacomoden las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños parlamentarios –a fin de generar paridad–, no vulneran en modo alguno el derecho fundamental de la ciudadanía al sufragio activo.

En efecto, considero que en nuestro sistema electoral –de corte mixto–, cuando la ciudadanía elige a sus representantes a partir de las listas cerradas y bloqueadas de mayoría relativa, está eligiendo a personas como sus legítimos representantes.

Por el contrario, esta representación directa termina al momento de la asignación de las diputaciones plurinominales o por el principio de representación proporcional, pues en ese instante, la ciudadanía ya no vota –en sentido estricto– por candidatos en específico, sino por una lista de candidaturas postuladas por un determinado político.

Siguiendo este hilo conductor, como lo hemos sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas,<sup>7</sup> –al revisar la Constitución de la Ciudad de México–, a partir de la reforma constitucional de 1963 se modificó nuestro sistema electoral para dar entrada al llamado "*modelo de diputados de partido*", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo.

De esta forma, nuestro sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en forma proporcional, con el número de escaños a los que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, al Congreso para reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

En esta tesitura, coincido en interpretar que, en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles*

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, resuelta el 17 de agosto de 2017, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas,



*o no bloqueadas*" –es decir, en aquellas en que las candidaturas de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral–, la característica especial de las listas flexibles o no predefinidas, hace patente afirmar que la ciudadanía vota por los partidos políticos, y no propiamente por personas en específico.

En consecuencia, cuando se trate del cumplimiento del mandato de paridad de género en este tipo de sistemas electorales, los reajustes que se hagan en las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños, **no vulneran en modo alguno el derecho fundamental de la ciudadanía al sufragio activo.**

**c) ¿El derecho al voto pasivo de los candidatos de mayoría relativa a los Congresos Locales se agota en la determinación del ganador por ese principio electivo o puede incluir un lugar específico en la lista de candidatos a representación proporcional de su partido?**

Finalmente, también comparto la conclusión asumida por el Pleno, en el sentido de que **los candidatos** que participaron en una elección de diputaciones locales, bajo el principio de mayoría relativa, **no tienen per se un derecho a contar con un lugar específico en las listas de candidaturas de representación proporcional.**

Lo anterior, porque siguiendo la misma lógica que adopté en el apartado anterior, considero que en los sistemas electorales que asignan diputaciones plurinominales a través de "*listas abiertas*" o de "*listas flexibles o no bloqueadas*", la ciudadanía no vota directamente por candidatos en particular, sino por partidos políticos.

Por tanto, tratándose del cumplimiento del mandato de paridad de género en este tipo de sistemas electorales, los reajustes en las listas definitivas de los partidos políticos con derecho a escaños, **no vulneran el derecho al sufragio pasivo, de los candidatos que participaron –y no resultaron vencedores– en la elección por el principio de mayoría relativa.**

Al tenor de las consideraciones anteriores, salvando mi postura en torno a la existencia de la contradicción, **estoy de acuerdo con los criterios de jurisprudencia** que se aprobaron en esta contradicción de tesis.

---

Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales. En contra el Ministro Laynez Potisek.



## **RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 19/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL NOVENO CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE NUEVE 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, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA; VOTÓ EN CONTRA: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: MONSERRAT CID CABELLO Y VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiuno de octubre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

### **Resolución**

Correspondiente a la contradicción de tesis 19/2019, **suscitada entre los criterios sustentados por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**. La problemática jurídica que debe resolverse es la siguiente:

**¿Procede el recurso de reclamación en contra del acuerdo dictado por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito en el que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de una sentencia de amparo?**



## I. Antecedentes

1. El **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el recurso de reclamación 10/2018, el seis de abril de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> en el que determinó, en síntesis, que es improcedente el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, en contra del acuerdo dictado por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito en el que determina, entre otras cuestiones, requerir a la autoridad responsable de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo.

2. A su vez, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito** resolvió el recurso de reclamación 1/2016, el once de febrero de dos mil dieciséis.<sup>2</sup> En la resolución correspondiente, el órgano colegiado determinó implícitamente que, en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo, es procedente el recurso de reclamación interpuesto en contra del acuerdo dictado por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, en el que, entre otras cuestiones, de nueva cuenta requiere a la autoridad responsable el cumplimiento del fallo protector.

3. **El Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios arriba mencionados, mediante escrito de quince de enero de dos mil diecinueve, presentado el diecisiete de enero siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.**<sup>3</sup>

4. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y ordenó su registro con el número de expediente 19/2019, mediante acuerdo de veintiuno de enero de dos mil diecinueve.<sup>4</sup>

5. En dicho acuerdo se requirió a los tribunales contendientes para que remitieran versión digitalizada de las ejecutorias en las que sostuvieron los criterios cuya contradicción fue denunciada, así como que informaran si su criterio se

<sup>1</sup> Cuaderno en que se actúa, páginas 65 a 89.

<sup>2</sup> *Ibid.* Páginas 26 a 44.

<sup>3</sup> *Ibid.* Páginas 2 a 4.

<sup>4</sup> *Ibid.* Páginas 6 a 8.



mantenía vigente o, de ser el caso, indicaran la causa para tenerlo por superado o abandonado; y, finalmente, se turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

6. El presidente de este Alto Tribunal tuvo por cumplido el requerimiento, por acuerdo de seis de febrero de dos mil diecinueve, en el cual tuvo a los Tribunales Colegiados informando que el criterio denunciado continuaba vigente. De ahí que declaró integrado el expediente y ordenó su envío al Ministro ponente, para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>5</sup>

## II. Competencia

7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis en **materia común**, suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

## III. Legitimación

8. La denuncia de la presente contradicción de tesis proviene de parte legitimada, porque fue presentada por el presidente de este Alto Tribunal. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

## IV. Existencia de la contradicción

9. Este Tribunal Pleno ha establecido 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>5</sup> *Ibíd.* Página 98.



10. El criterio de referencia se encuentra previsto en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de título y subtítulo: "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>6</sup>

<sup>6</sup> De texto siguiente: "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.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro: 164120.



11. Conforme a dicha jurisprudencia, 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 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 los órganos judiciales respectivos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

12. Asimismo, este Tribunal Pleno sostiene que el establecimiento de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis, debe superar las discrepancias existentes, no sólo entre criterios expresos sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirán resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales.

13. Tal y como se desprende de la jurisprudencia P./J. 93/2006, de título y subtítulo (sic): "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Cuyo texto es: "De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado



14. Así, para considerar existente una contradicción de tesis deben surtir-se los siguientes requisitos:

a) Los tribunales contendientes deben 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.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos debe existir algún punto de toque, es decir, 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) Lo anterior debe dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

15. En el caso, se actualizan todos los requisitos de referencia, tal y como enseguida se demostrará.

16. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, para llegar a una solución determinada.

17. En efecto, consta en autos que **el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el recurso de reclamación 10/2018, en el sentido de desecharlo.

---

procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.". Visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, con registro: 169334.



18. En dicho asunto, la parte tercera interesada impugnó el acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, en el cual el presidente del órgano colegiado determinó que se cumplieron los dos primeros efectos de una sentencia de amparo; sin embargo, el tercero no se cumplió en su integridad, por lo cual consideró que la autoridad responsable incurrió en un defecto, de ahí que le requirió el cumplimiento cabal del fallo protector.

19. Al respecto, el órgano colegiado indicó que si bien el auto recurrido, desde un punto de vista formal, fue emitido por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, lo que podría ubicarlo dentro del supuesto de procedencia del recurso de reclamación, previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, materialmente, no se trataba de un acuerdo de mero trámite porque constituía una resolución emitida en el procedimiento de cumplimiento del fallo protector, en la que se decidió el cumplimiento defectuoso de la sentencia de amparo y, por ende, se requirió a la responsable que subsanara el defecto respectivo.

20. Por otra parte, el Tribunal Colegiado señaló que el acuerdo no causaba agravio definitivo al recurrente, requisito connatural para la procedencia de cualquier medio de impugnación y elemento imprescindible para que tenga alguna eficacia práctica la resolución que llegara a dictarse. Ello, pues no toda resolución de mero trámite ocasiona un perjuicio a las partes, sino sólo las que definan un derecho, lo restrinjan o lo anulen en forma definitiva.

21. En ese sentido, el órgano colegiado sostuvo que en el acuerdo, el Magistrado presidente no definió, ni restringió o anuló algún derecho, sino por el contrario, su emisión atendió a la prosecución del cumplimiento total y cabal de la ejecutoria de amparo, cuya observancia es de orden público.

22. En ese sentido, se hizo referencia a que de la interpretación sistemática de los artículos 192, 193 y 196 de la Ley de Amparo, se sigue que las ejecutorias deben ser puntualmente cumplidas, y que el órgano de control constitucional tiene amplias facultades para realizar los requerimientos que sean necesarios a la autoridad responsable, a fin de que ésta cumpla con la ejecutoria respectiva. Por lo que el auto recurrido se emitió con el objeto de que la autoridad responsable subsanara la deficiencia en la que incurrió, en aras de lograr el cumplimiento cabal de la sentencia de amparo.



23. El órgano colegiado señaló, a mayor abundamiento, que la improcedencia del recurso se robustecía porque sería hasta la emisión de la resolución que tuviera por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la Ley de Amparo, la que, de resultar adversa a cualquiera de las partes, podría ser impugnada a través del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de ese mismo ordenamiento legal.

24. El Tribunal Colegiado sostuvo que estimar lo contrario y permitir la interposición del recurso de reclamación contra el auto de requerimiento de la ejecutoria de amparo, al advertirse defecto o exceso en su cumplimiento, implicaría en primer lugar, regular una hipótesis de procedencia que no está prevista en la Ley de Amparo; y, en segundo, dilatar el procedimiento del cumplimiento del fallo proyectado, siendo que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público.

25. Sin que lo anterior implicara que las partes quedaran inauditas a efecto de alegar si, desde su perspectiva, el cumplimiento de la sentencia adolecía de exceso o defecto, pues sería hasta la resolución definitiva en la que se decidiera que la sentencia de amparo está cumplida sin excesos ni defectos, cuando podrían alegarse los vicios mencionados a través del recurso de inconformidad que cuenta con una regulación específica y propia.

26. A su vez, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito** resolvió el recurso de reclamación 1/2016, en el sentido de declararlo infundado.

27. En dicho recurso, la autoridad tercera interesada impugnó el acuerdo de diecinueve de enero de dos mil dieciséis, en el que el presidente del órgano colegiado determinó que aún no se había cumplido una sentencia de amparo, por lo que requirió a la autoridad responsable el envío de las constancias que acreditaran el cumplimiento del fallo protector.

28. Al respecto, el órgano colegiado declaró infundado el recurso de reclamación, pues la recurrente combatió la notificación por lista de la ejecutoria de amparo. Por ello, fueron calificados como inoperantes los agravios respectivos, pues a través de los mismos no se combatió el auto de diecinueve de enero de



dos mil dieciséis, por el que la presidencia del órgano colegiado requirió a la autoridad responsable el cumplimiento del fallo protector, en términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

29. Por tanto, el Tribunal Colegiado concluyó que si los argumentos no guardaban vinculación con el contenido del acuerdo de diecinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que la presidencia requirió por segunda ocasión a la responsable el cumplimiento del fallo protector, sino que estaban relacionados con extremos que son materia del incidente de nulidad de notificaciones que, en su caso, debió hacerse valer en contra de la notificación ordenada en la propia sentencia de amparo, entonces, resultaba clara la inoperancia aludida.

30. De lo relatado, se puede concluir que los Tribunales Colegiados contentivos ejercieron el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo centrado en la procedencia del recurso de reclamación, previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> para combatir el acuerdo por el cual se requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 del mismo ordenamiento legal.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> **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 en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada."

<sup>9</sup> **Artículo 192.** Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes. En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

"Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquélla, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico. El órgano judicial de amparo, al hacer los



31. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que, en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes, existe un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

32. En efecto, mientras el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** considera que resulta improcedente el recurso de reclamación en contra del acuerdo por el que se requiere a la autoridad responsable cumplir una ejecutoria de amparo sin defecto alguno; el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito** considera que a través del recurso de reclamación sí se puede combatir el acuerdo que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento del fallo protector.

33. Sin que a lo anterior obste que el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito** no haya expuesto de manera expresa

---

requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga."

**"Artículo 193.** Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo. Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo. En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo. En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto. Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expediente con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria. El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos. Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."



las razones por las cuales considera procedente el recurso de reclamación en contra del acuerdo que ordena el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, pues lo determinante para este asunto es que al declarar inoperantes los agravios sometidos a su consideración, expresamente, señaló que los mismos resultaban inoperantes por no controvertir el acuerdo de trámite impugnado, con lo cual avaló la procedencia de dicho medio de impugnación en contra de un auto con las características señaladas.

34. Lo anterior se robustece aún más, al constatar que en las resoluciones se arribó a resolutivos diversos, pues mientras el **Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** desechó el recurso de reclamación, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito** declaró infundado el medio de defensa, por lo que indefectiblemente este último órgano colegiado avaló la procedencia del recurso de reclamación en contra de los acuerdos que requieren a las autoridades responsables el cumplimiento de una sentencia de amparo.

35. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno observa que los criterios de los tribunales contendientes dan lugar a la formulación de una genuina pregunta. Concretamente, el problema por resolver admite ser fraseado de la siguiente manera:

• **¿Procede el recurso de reclamación en contra del acuerdo dictado por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito en el que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de una sentencia de amparo?**

#### V. Criterio que debe prevalecer

36. A efecto de dar respuesta al punto de contradicción y determinar el criterio que debe prevalecer, este Tribunal Pleno dará cuenta, en primer término, con el procedimiento de ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo directo (al ser el denominador común de los casos que detonaron el diferendo de criterios), así como con el marco normativo y jurisprudencial que rige el recurso de reclamación.



37. De conformidad con el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Federal, ningún juicio de amparo puede archivarse sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional.

38. En este sentido, el procedimiento de ejecución de una ejecutoria de amparo deriva de la obligación constitucional de las autoridades responsables de cumplir con dichas sentencias, así como la correlativa del tribunal de amparo de velar por el cabal cumplimiento de sus resoluciones en las que conceden la protección de la Justicia Federal.

39. Es justo, por dichas características, que este Alto Tribunal ha señalado, de manera reiterada, que el cumplimiento de las sentencias de amparo constituye una cuestión de orden público, lo que exige que las decisiones y acciones adoptadas en esta materia no tiendan a propiciar la dificultad o imposibilidad de llegar a ese objetivo.<sup>10</sup>

40. En ese sentido, la finalidad del procedimiento de cumplimiento y ejecución de sentencias es doble; en primer lugar, busca restituir en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, o bien obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija, cuando el acto reclamado es de carácter negativo. En segundo lugar, busca restablecer el orden constitucional.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Cfr. Jurisprudencia P./J. 47/2009, de rubro: "INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. ANTE LA FALTA DE PRECISIÓN DE LA CANTIDAD QUE DEBE DEVOLVERSE AL QUEJOSO QUE OBTUVO LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE UNA LEY TRIBUTARIA QUE REGULE CONTRIBUCIONES QUE SE RIJAN POR EL PRINCIPIO DE AUTOLIQUIDACIÓN, ES EN SEDE JURISDICCIONAL DONDE DEBE SUSTANCIARSE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO PARA PRECISARLA.". Consultable en la Novena Época *del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 39, registro: 166939.

<sup>11</sup> **Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y,

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija:

"En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares



41. Por ello, la Ley de Amparo, en el capítulo I, "Cumplimiento e inexecución" del título tercero "Cumplimiento y ejecución", regula el procedimiento tendiente a cumplir las finalidades antes descritas. En particular, de los artículos 192, 193 y 198 de la Ley de Amparo se desprende que las ejecutorias deben ser puntualmente cumplidas.

42. Particularmente, en la vía directa del juicio de amparo, el procedimiento de cumplimiento y ejecución tiene las siguientes etapas:

43. Cuando causa ejecutoria la sentencia en que se concedió la protección constitucional, el Tribunal Colegiado debe notificarla sin demora a las partes y requerir a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que, de no hacerlo sin causa justificada, se le impondrá una multa y se remitirá el expediente a esta Suprema Corte para seguir el trámite de inexecución, que puede terminar con la destitución y consignación por el delito de incumplimiento de sentencia de amparo.

44. Asimismo, en el amparo directo destaca que corresponde al presidente del Tribunal Colegiado hacer los requerimientos tendentes a lograr el cumplimiento del fallo protector correspondiente. En dichos requerimientos, la Ley de Amparo permite ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad, por lo cual se debe fijar un plazo razonable y estrictamente determinado.

---

deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho. En asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa conforme la legislación procedimental aplicable, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales.

"En caso de que el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, ésta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia.

"En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley."



45. Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el órgano judicial de amparo debe hacer el pronunciamiento respectivo, imponer las multas que procedan y remitir los autos a esta Suprema Corte con un proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico. Por el contrario, si la autoridad responsable demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo puede ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados.

46. Ahora bien, cuando el Tribunal Colegiado recibe el informe de la autoridad responsable, de que ya cumplió la ejecutoria de amparo directo, su presidente da vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga.

47. Transcurrido el plazo en cuestión, con desahogo de la vista o sin ella, el presidente del Tribunal Colegiado debe determinar fundada y motivadamente si la sentencia está cumplida o no lo está, si se incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.<sup>12</sup>

48. Al respecto, la Ley de Amparo es enfática en referir que una ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

49. Si en esos términos el presidente del Tribunal Colegiado la declara cumplida, debe ordenar el archivo del expediente, y dicha determinación es susceptible de impugnarse por las partes afectadas mediante el recurso de inconformidad, previsto en la fracción I del artículo 201 de la Ley de Amparo, cuyo conocimiento actualmente recae en el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, de conformidad con el punto octavo, fracción IV, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de este Alto Tribunal.

50. Si la sentencia de amparo no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, el

<sup>12</sup> Ello, tal y como se sigue del punto octavo, fracción IV, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante el instrumento normativo de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de septiembre de ese mismo año.



Tribunal Colegiado debe remitir el asunto a esta Suprema Corte para proceder en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo.<sup>13</sup>

51. Del procedimiento de cumplimiento y ejecución descrito se advierte que, si bien el tribunal de amparo requiere a la autoridad responsable el cumplimiento desde que le notifica que la sentencia federal ha causado ejecutoria, la propia Ley de Amparo establece distintos supuestos en los cuales el Tribunal Colegiado, por conducto de su presidente, puede requerir a la autoridad responsable, nuevamente, el cumplimiento puntual del fallo protector.

52. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha señalado que si una autoridad responsable o vinculada, según sea el caso, propone el cumplimiento de la sentencia de amparo y ello no satisface al órgano jurisdiccional –pero éste no advierte una actitud evasiva o la práctica de procedimientos ilegales que generen retraso en el cumplimiento de la sentencia–, se debe requerir de nueva cuenta el cumplimiento de la ejecutoria federal especificando qué debe realizar la autoridad responsable y las razones por las cuales el acto con el que pretendía cumplir no satisfacen esta condición, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tratándose del amparo directo) para continuar el trámite respectivo, pues esto último sólo ocurrirá cuando se advierta que se realizan actos evasivos o la práctica de procedimientos ilegales que retardan el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal y como se establece en el artículo 196 de la Ley de Amparo.

53. De igual manera, cuando el presidente del Tribunal Colegiado determina que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo y

---

<sup>13</sup> Una vez que se reciben los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta debe dictar a la brevedad posible la resolución que corresponda. Cuando sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, la Suprema Corte devuelve los autos al órgano judicial de amparo, a efecto de que desahogue un incidente. De igual forma, cuando se estima que el retraso en el cumplimiento es justificado, se concede un plazo razonable a la autoridad responsable para que cumpla, el cual puede ampliarse a solicitud fundada de la autoridad. Por el contrario, si se considera que es inexcusable o hubiere transcurrido el plazo anterior sin que se hubiese cumplido, este Alto Tribunal toma en cuenta el proyecto de separación del Tribunal Colegiado y procede a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito por el delito de incumplimiento de sentencia de amparo.



que, por ello, no puede tenerse como cumplida, tal y como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, eso tampoco da lugar a que se continúe con el trámite de inejecución que eventualmente puede concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un Juez penal), sino que debe requerir a la autoridad para que subsane dichos vicios (exceso y defecto).

54. Es justo en el marco del procedimiento descrito de cumplimiento y ejecución de una sentencia de amparo directo, en donde cobra relevancia el punto de contradicción que nos ocupa, mismo que entraña definir si contra el acuerdo del presidente de un Tribunal Colegiado que requiere el cumplimiento de una sentencia de amparo directo procede o no el recurso de reclamación.

55. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el medio de impugnación aludido está regulado en los artículos 104 a 106 de la Ley de Amparo, y el mismo permite verificar la legalidad de los acuerdos de trámite emitidos, entre otros, por los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito.

56. A pesar de la redacción tan genérica del primer párrafo del artículo 104 de la Ley de Amparo,<sup>14</sup> esta Suprema Corte ha señalado que la procedencia del recurso de reclamación no es absoluta, ni mucho menos comprende a la totalidad de acuerdos de trámite emitidos por las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito.

57. Ejemplos de dichas salvedades los podemos encontrar en la jurisprudencia P./J. 33/2016 (10a.),<sup>15</sup> así como en la tesis P. XCIX/2000,<sup>16</sup> en las cuales,

<sup>14</sup> "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."

<sup>15</sup> "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO EMITIDO POR EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, EN CUMPLIMIENTO A LA ORDEN DEL PLENO DE ESE ÓRGANO DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO." Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 7, registro digital: 2013366.

<sup>16</sup> "RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE ESE RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DE TRÁMITE DICTADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE, EN



respectivamente, este Pleno ha considerado improcedente el recurso de reclamación en contra de los acuerdos en los que el presidente de un Tribunal Colegiado da vista al quejoso con la posible actualización de una causa de improcedencia de conformidad con el artículo 64 de la Ley de Amparo, y cuando en el acuerdo de trámite se decreta la remisión de un asunto a un órgano judicial diverso para su resolución definitiva.

58. En el presente asunto, esta Suprema Corte considera que también existen razones suficientes para justificar que no procede el recurso de reclamación en contra del acuerdo del presidente de un Tribunal Colegiado que requiere el cumplimiento de una sentencia de amparo directo.

59. La primera razón tiene que ver con el ámbito específico en el cual se dicta el acuerdo en cuestión, esto es, nos encontramos frente a un auto que si bien formalmente es de trámite, se emite para cumplir con el mandato previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, en torno al puntual cumplimiento de las sentencias de amparo, y más concretamente en el desarrollo de un procedimiento de ejecución de un fallo de amparo directo que, por la mecánica procesal ya referida, está encomendado, preeminentemente, al presidente del órgano colegiado requerir a la autoridad responsable el cumplimiento total, sin exceso ni defecto, de dicho fallo protector.

60. En este orden, surge una segunda razón total para decantarse por la improcedencia del recurso de reclamación en casos como los que motivan la contradicción de tesis, misma que es de orden temporal, pues admitir la procedencia de ese medio de impugnación contra los acuerdos dictados por los presidentes de los Tribunales Colegiados que requieren a la autoridad responsable el cumplimiento de ejecutorias de amparo directo, podría generar una dilación innecesaria en el procedimiento de cumplimiento y ejecución, en franco detrimento de la voluntad del legislador federal que, como se observa de la

---

ATENCIÓN AL DICTAMEN DEL MINISTRO PONENTE, DECRETAN LA REMISIÓN DE ASUNTOS CUYA COMPETENCIA ORIGINAL CORRESPONDE AL TRIBUNAL PLENO, A LAS SALAS O A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA QUE SEAN RESUELTOS EN DEFINITIVA." Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, página 147, registro: 191369.



exposición de motivos de la Ley de Amparo<sup>17</sup> de tres de abril de dos mil trece, tuvo como finalidad lograr una materialización rápida de las sentencias protectoras.

61. En otras palabras, asumir un criterio contrario, habilitaría la posibilidad de impugnar los múltiples acuerdos que, como ya fue evidenciado, están obligados a emitir los presidentes de los Tribunales Colegiados dentro del procedimiento de ejecución, a fin de requerir el cabal cumplimiento de las sentencias pronunciadas en la vía directa del juicio constitucional, en detrimento de la expedites con que las mismas deben ser cumplimentadas.

62. Asimismo, debe enfatizarse que el eventual perjuicio que pudieran sentir las partes con la emisión de un acuerdo de trámite con las características aludidas no las deja indefensas, pues en la regulación del juicio constitucional existen medios defensivos que les permiten ser oídas frente a las determinaciones del órgano judicial de amparo en el procedimiento de cumplimiento y ejecución.

63. En efecto, por cuanto hace a las partes quejosa y tercera interesada, tienen a su alcance el recurso de inconformidad que procede en contra de la determinación del presidente del Tribunal Colegiado que declara cumplida una ejecutoria de amparo directo, previsto en la fracción I del artículo 201 de la Ley de Amparo, cuyo conocimiento corresponde al Pleno del Tribunal Colegiado de que se trate y que permite a este último examinar la legalidad del pronunciamiento emitido por su presidente, en torno al cabal cumplimiento del fallo protector.

64. De igual forma, la autoridad responsable que, en su caso, hubiera sido sancionada con la imposición de una multa en el acuerdo presidencial respectivo,

---

<sup>17</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, suscrita por los senadores Jesús Murillo Karam, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Alejandro Zapata Perogordo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión.



puede interponer el recurso de inconformidad una vez que la sentencia haya sido declarada cumplida, a fin de que el Pleno del Tribunal Colegiado verifique la razón para sancionarla y, por tanto, analice la legalidad de la multa impuesta durante el procedimiento de ejecución.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Cfr. Jurisprudencia 2a./J. 159/2015 (10a.), de título, subtítulo y texto: "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. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia P./J. 58/2014 (10a.) (\*), estableció que si en amparo indirecto el cumplimiento de una sentencia protectora no satisface al órgano de amparo, sin que advierta además una actitud evasiva o que se hayan efectuado procedimientos ilegales para retrasar deliberadamente su ejecución, solamente deberá requerir de nueva cuenta a la responsable especificando cómo debe actuar, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos al órgano jurisdiccional competente para la apertura del incidente de inejecución, pues esto último sólo procederá cuando detecte actos evasivos o el propósito de demorar injustificadamente el cumplimiento. Asimismo, determinó que cuando la autoridad judicial de amparo advierta que existe exceso o defecto en el cumplimiento que impida tener por cumplida la ejecutoria, ello tampoco da lugar a que se abra el incidente de inejecución respectivo, el cual eventualmente podría concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un Juez penal), sino que en lugar de pretender que se sancione deberá requerir a la autoridad para que subsane dicha deficiencia (exceso y defecto) y exprese con claridad la razón por la que se considera que existe un cumplimiento excesivo o defectuoso. Como complemento de lo anterior, también dispuso en la jurisprudencia P./J. 60/2014 (10a.) (\*\*) que aun 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, concluyendo en la diversa jurisprudencia P./J. 56/2014 (10a.) (\*\*\*), que: 'Es importante considerar que la intención que subyace a este procedimiento de ejecución no es, de manera preponderante, la asignación de responsabilidades y sanciones a las autoridades que incumplen con la sentencia de amparo, sino el cumplimiento total y, en la medida de lo posible, expedito de las sentencias de amparo'. Ahora bien, a partir de este último principio rector del procedimiento de ejecución de sentencias, esta Segunda Sala determina que si el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de un amparo directo impone una multa a la autoridad responsable por un cumplimiento excesivo o defectuoso y, posteriormente, al repararse esas deficiencias por la autoridad obligada, el órgano de amparo declara acatado el fallo protector, la responsable puede promover recurso de inconformidad contra esta última determinación para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la multa impuesta durante el procedimiento de ejecución porque, si no fuera así, carecería de un medio de defensa sencillo, rápido y efectivo para demostrar que no había razón para sancionarla, pues si bien la vocación natural de dicho recurso sólo es la de verificar la observancia de la protección constitucional, lo cierto es que con la declaración de que el fallo fue acatado en sus términos, habiendo conformidad de las partes, lo único que seguiría es el archivo del juicio de amparo en forma definitiva, dejándosele en absoluto estado de indefensión respecto de la sanción impuesta, no obstante que bien podría acontecer que no hubiese incurrido en los vicios que se le atribuyeron y, por tanto, que tampoco su conducta hubiese encuadrado en el supuesto jurídico que permitía la legal imposición de un medio de apremio de carácter económico.'. Consultable en la



65. Más aún, este Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que las decisiones adoptadas por los presidentes de los Tribunales Colegiados en la fase de ejecución de sentencia no causan estado, por lo cual la legalidad de las multas impuestas se puede analizar, en todo caso, al resolver el incidente de inejecución de sentencia, en el cual se determina si el retraso en el cumplimiento del fallo protector fue justificado o no, y se valora la procedencia de las multas impuestas por el órgano jurisdiccional que hubiere conocido previamente del procedimiento de ejecución de sentencia, pues, atendiendo a las circunstancias del caso, debe determinarse si se actualizan los supuestos aplicables, como son que se trate de la autoridad a quien corresponda realizar alguna gestión atinente, que no se hubiere configurado un obstáculo (salvable o insalvable) para acatar la ejecutoria y que se hubiere otorgado un plazo razonable, entre otros.<sup>19</sup>

Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 288, registro digital: 2010622.

<sup>19</sup> Cfr. P./J. 60/2014 (10a.), de título, subtítulo y texto: "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). En caso de que el órgano de amparo que conozca del procedimiento para el cumplimiento de una sentencia concesoria estime que las autoridades responsables y/o vinculadas a su cumplimiento han incurrido en una actitud evasiva o el uso de procedimientos ilegales que propicien el retardo en su acatamiento y, en consecuencia, remita los autos al órgano correspondiente, Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, debe estimarse que estos órganos están en aptitud de determinar si las autoridades actuaron o no de manera evasiva o a través del uso de procedimientos ilegales que hubieren generado el retardo en el cumplimiento de la sentencia de amparo, o que el cumplimiento se llevó a cabo fuera de los plazos establecidos para tal efecto en la Ley de Amparo, incluso, podrán verificar la legalidad de las multas que se hubieren impuesto, tomando en cuenta si la autoridad responsable y/o vinculada han cumplido con los plazos previstos en la Ley de Amparo o bien adviertan la existencia de una causa justificada para no cumplir en esos términos. Ahora bien, si una vez concluido el plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia de amparo y antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta el cumplimiento de la sentencia de amparo, dando lugar a que el órgano que concedió el amparo determine que éste se ha acatado, ello no dará lugar a que por ese hecho el asunto quede sin materia, pues de lo contrario se haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, en cuanto a que el incumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad cuando sea injustificado. De este modo, deberá ser valorado por el órgano que corresponda Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando los autos estén radicados en ésta, si en el caso existe justificación para el cumplimiento extemporáneo, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas



66. Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el recurso de reclamación no procede en contra del acuerdo emitido por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito en el que requiere a la autoridad responsable que dé cumplimiento a una ejecutoria de amparo directo, precisamente atendiendo a la celeridad que debe imperar en el procedimiento de ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo y al hecho de que el eventual perjuicio que pudieran resentir las partes puede ser resarcido a través de otros medios de impugnación previstos por la Ley de Amparo, dentro del procedimiento de ejecución y cumplimiento (recurso de inconformidad e incidente de inejecución de sentencia).

### VI. Tesis que resuelve la contradicción

67. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en 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 tesis redactada con los siguientes título, subtítulo y texto:

RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. En términos de lo previsto en el 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; sin embargo, su procedencia no es absoluta y

---

en el artículo 107, fracción XVI constitucional. Cabe agregar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al Ministro ponente, el cual con base en la resolución que hubiere causado estado en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido, sin excesos ni defectos, podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad. Lo anterior, sin menoscabo de que **cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 7, registro digital: 2007912.



existen razones que justifican considerarlo improcedente contra el acuerdo por el que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo. La primera tiene que ver con el ámbito específico en el cual se dicta el acuerdo en cuestión, esto es, al ser un auto que si bien formalmente es de trámite, se emite para cumplir con el mandato establecido en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno al cabal cumplimiento de las sentencias de amparo y, más concretamente, en el desarrollo de un procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo directo, ya que por su mecánica procesal, está encomendado al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo requerir a la autoridad responsable el cumplimiento total del fallo protector, sin exceso ni defecto. La segunda es de orden temporal, pues admitir su procedencia podría generar una dilación innecesaria en el procedimiento de cumplimiento y ejecución, en detrimento de la voluntad del Legislador Federal que, como deriva de la exposición de motivos de la Ley de Amparo, tuvo como finalidad lograr una materialización rápida de las sentencias protectoras. Finalmente, las eventuales determinaciones adoptadas en el acuerdo descrito que produzcan algún agravio a las partes, pueden ser examinadas en otros medios defensivos previstos por la ley citada para el procedimiento de cumplimiento y ejecución (por ejemplo, recurso de inconformidad e incidente de inejecución de sentencia).

68. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, párrafo primero, y fracción II, de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno.

### **RESUELVE:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 19/2019 se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.



**Notifíquese;** envíese 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 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, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia y a la legitimación.

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

**En relación al punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de los párrafos sesenta y cuatro y sesenta y cinco, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones y obligado por la mayoría en el tema de la existencia de la contradicción, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la tesis que resuelve la contradicción. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

**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, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 14/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 12, con número de registro digital: 2021431.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2016 (10a.), 2a./J. 159/2015 (10a.) y P./J. 60/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la contradicción de tesis 19/2019.

1. En sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de votos la existencia de la contradicción de tesis citada al rubro, así como el criterio que debe prevalecer.
2. En relación con el primer requisito que se debe satisfacer para considerar que existe una colisión de criterios entre determinaciones jurisdiccionales, es precisamente, que los órganos contendientes al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se hayan visto en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución específica; sin embargo, en el caso particular, como lo manifesté, no se actualizó.
3. Ello en atención a que la línea argumentativa que expuso el Décimo Segundo Tribunal en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la controversia de su competencia no constituye un ejercicio interpretativo propio sino que recurrió a lo dicho por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 131/2016 que derivó en la jurisprudencia P./J. 33/2016 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO EMITIDO POR EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLE-



GIADO DE CIRCUITO, EN CUMPLIMIENTO A LA ORDEN DEL PLENO DE ESE ÓRGANO DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO."; y con base en las consideraciones de ese criterio, resolvió el caso concreto sometido a su potestad.

4. Consecuentemente, a mi parecer, la contradicción debía declararse inexistente.
5. Sin embargo, la mayoría de los integrantes del Pleno de este Tribunal Constitucional estimó que se reunían los requisitos para trabar la contradicción de criterios y, por tanto, lo procedente era brindar una solución al conflicto jurídico.
6. Por tanto, vencido por esta mayoría, mi voto fue a favor de la propuesta de solución que contiene la sentencia, puesto que estoy de acuerdo en que el recurso de reclamación no es procedente contra el acuerdo del presidente del Tribunal Colegiado que requiere el cumplimiento de una sentencia de amparo directo.
7. Sin embargo, me parece que la razón esencial de esa determinación es precisamente la etapa procesal en que acontece esa actuación del presidente del Tribunal Colegiado, es decir, en la ejecución de sentencia.
8. Para mí, debe privilegiarse la celeridad para lograr el cumplimiento irrestricto de los efectos de la sentencia concesoria del amparo pues esa es, puntualmente, la voluntad del legislador federal que se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Amparo vigente.
9. Considerar como una razón para sostener el sentido de la ejecutoria, el que se puede generar una dilación innecesaria, me parece un concepto subjetivo que puede dar lugar a variadas interpretaciones en función de la óptica de la parte procesal interesada.
10. Máxime que, como la propia sentencia lo reconoce, existen otros instrumentos jurídicos para hacer valer las diferencias que se tengan con las determinaciones adoptadas y, en su caso, su procedencia deberá ser materia de análisis.
11. Aunado a ello, me aparto de las consideraciones expuestas en la sentencia en las que se hace alusión al recurso procedente contra la imposición de multas en la fase de ejecución de sentencia, dado que ello no es materia de la litis en el asunto que se resolvió.



**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 33/2016 /(10a.) y la sentencia relativa a la contradicción de tesis 131/2016 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 38, Tomo I, enero de 2017, página 7 y 57, Tomo I, agosto de 2018, página 356, con números de registro digital: 2013366 y 28033, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 19/2019, fallada por el Tribunal Pleno en sesión del veintiuno de octubre de dos mil diecinueve.

En la contradicción de tesis al rubro citada, el problema jurídico a dilucidar consistió en determinar si es procedente el recurso de reclamación contra el acuerdo del presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de una ejecutoria de amparo directo.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de nueve votos,<sup>1</sup> se decantó por considerar que no es procedente el recurso de reclamación contra el acuerdo del presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito que requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de una ejecutoria dictada en el amparo directo.

El criterio del Pleno se orientó en el sentido de determinar que si bien 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, lo cierto es que su procedencia no es absoluta y existen razones que justifican considerarlo improcedente en el supuesto apuntado.

La primera razón, se dijo, tiene que ver con el ámbito específico en el cual se dicta el acuerdo en cuestión, pues aunque formalmente es un auto de trámite, se emite para cumplir con el mandato previsto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, en torno al cabal cumplimiento de las sentencias de

<sup>1</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de los párrafos sesenta y cuatro y sesenta y cinco, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones y obligado por la mayoría en el tema de la existencia de la contradicción, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la tesis que resuelve la contradicción. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.



amparo y, más concretamente, en el desarrollo de un procedimiento de ejecución de una sentencia de amparo directo que, por su mecánica procesal, está encomendado, preeminentemente, al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo requerir a la autoridad responsable el cumplimiento total, sin exceso ni defecto, del fallo protector.

La segunda razón total para decantarse por la improcedencia del recurso de reclamación contra este tipo de acuerdos, fue de orden temporal, pues se indicó que admitir su procedencia podría generar una dilación innecesaria en el procedimiento de cumplimiento y ejecución, en detrimento de la voluntad del legislador federal que, conforme a la exposición de motivos de la Ley de Amparo, tuvo como finalidad lograr una materialización rápida de las sentencias protectoras.

Finalmente, se señaló que las eventuales determinaciones adoptadas en acuerdos como los descritos que produzcan algún agravio a las partes, pueden ser examinadas en otros medios defensivos previstos por la Ley de Amparo para el procedimiento de cumplimiento y ejecución, tales como en el recurso de inconformidad, o bien, en el incidente de inejecución de sentencia, por ejemplo.

Ahora bien, estando de acuerdo con la conclusión final a la que se arriba en el proyecto, respetuosamente, no comparto algunas de las consideraciones que sustentan la contradicción de tesis, por lo que formulo el presente voto concurrente a efecto de expresar las razones de mi postura.

En principio, no convengo con lo afirmado en la ejecutoria en cuanto a que en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> si la sentencia de amparo no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, el Tribunal Colegiado debe remitir el asunto a esta Suprema Corte para proceder en términos de dicho numeral.

<sup>2</sup> **Artículo 193.** Si la ejecutoria no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo indirecto, el órgano judicial de amparo hará el pronunciamiento respectivo, impondrá las multas que procedan y remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual será notificado a la autoridad responsable y, en su caso, a su superior jerárquico, cuyos titulares seguirán teniendo responsabilidad aunque dejen el cargo.

"Se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo.

"En cambio, si la autoridad demuestra que la ejecutoria está en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso, el órgano judicial de amparo podrá ampliar el plazo por una sola vez, subsistiendo los apercibimientos efectuados. El incumplimiento ameritará las providencias especificadas en el primer párrafo.



Ello, pues se pierde de vista que de conformidad con el Acuerdo General Número 5/2013, de este Tribunal Pleno, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito,<sup>3</sup> se determinó que cuando: a) la sentencia de amparo no está cumplida, b) no está cumplida totalmente, c) no lo está correctamente o d) existe imposibilidad para cumplir el fallo, debe ser el Tribunal Colegiado de Circuito, en inexecución de sentencia o mediante el incidente de cumplimiento sustituto respectivo, según sea el caso, quien sustancie el procedimiento que al afecto proceda, y no directamente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, considero que para la correcta solución de la interrogante a dilucidar en la contradicción de tesis, es de suma importancia precisar que en los casos resueltos por ambos Tribunales Colegiados contendientes, los recursos de reclamación hechos valer en contra de los autos de Presidencia en los que se requirió a las responsables el cumplimiento del fallo protector al considerar que no se cumplió la sentencia de amparo directo, fueron interpuestos por quienes figuraron con el carácter de terceros interesados en dichos juicios, esto es, en el caso del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por la persona moral denominada Editorial Panini

---

"En el supuesto de que sea necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, cualquiera de los órganos judiciales competentes podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, que se abra un incidente para tal efecto.

"Al remitir los autos al Tribunal Colegiado de Circuito, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito formará un expedientillo con las copias certificadas necesarias para seguir procurando el cumplimiento de la ejecutoria.

"El Tribunal Colegiado de Circuito notificará a las partes la radicación de los autos, revisará el trámite del a quo y dictará la resolución que corresponda; si reitera que hay incumplimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo del titular de la autoridad responsable y, en su caso, del de su superior jerárquico, lo cual será notificado a éstos.

"Si la ejecutoria de amparo no quedó cumplida en el plazo fijado y se trata de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito seguirá, en lo conducente y aplicable, lo establecido en los párrafos anteriores. Llegado el caso, remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con proyecto de separación del cargo de los titulares de la autoridad responsable y su superior jerárquico."

<sup>3</sup> Modificado mediante el instrumento normativo aprobado por el Pleno de este Alto Tribunal el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, el por el que se modificaron diversos puntos del Acuerdo General Número 5/2013, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.



México, S.A. de C.V. y, por lo que hace al asunto resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, por la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, ambos, se insiste, en su carácter de terceros interesados.

Lo que resultaba trascendente especificar, tanto en el punto de contradicción como en el desarrollo de la argumentación correspondiente, a fin de llegar a una correcta y completa solución de la contradicción, en la medida en que no es lo mismo que los recursos de reclamación contra los autos de presidencia en los que se requiere a las responsables el cumplimiento del fallo protector al considerar que no se cumplió la sentencia dictada en amparo directo, sean interpuestos por los quejosos o bien por las autoridades responsables, pues en esos casos, considero, tendría que ajustarse el estudio a cada uno de dichos supuestos fácticos, en virtud de que no podrían imperar las mismas razones que sirvieron de sustento para resolver esta contradicción (en la que figuraron como recurrentes los terceros interesados y se dijo que la improcedencia derivó del ámbito específico en el cual se dicta el acuerdo en cuestión y de una situación de orden temporal), que para determinar si procede o no el recurso de reclamación –en la hipótesis ya mencionada– cuando sea interpuesto por el quejoso o por la autoridad responsable.

En ese sentido, si como ya se dijo, en los casos resueltos por ambos Tribunales Colegiados contendientes los recursos de reclamación de donde derivaron los criterios que dieron origen al presente asunto, fueron interpuestos por quienes tenían el carácter de terceros interesados en el juicio de amparo directo; entonces, era menester señalar que a ese específico supuesto fáctico se circunscribió la contradicción y su correspondiente resolución.

Consecuentemente, a pesar de compartir el sentido de la ejecutoria, respetuosamente, no convengo con las consideraciones ya precisadas; de ahí la formulación del presente voto concurrente.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**



**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 19/2019.

En la sesión pública celebrada el veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de nueve votos la contradicción de tesis citada al rubro, suscitada entre el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, y determinó el criterio que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, bajo el rubro (sic): "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO."

Si bien estoy a favor del criterio, mi entendimiento sobre la improcedencia del recurso de reclamación no va en función del agravio o afectación particular que genere el auto impugnado, ni tampoco éste es un elemento que deba analizarse antes de dar trámite al recurso, pues es precisamente su materia. La improcedencia se vincula con la afectación material, desde un punto de vista potencial, esto es, que se consideren las consecuencias de la decisión, en un ámbito abstracto, para poder establecer si llega a generar o no perjuicio al recurrente –con independencia de lo decidido–.

En este caso, la sentencia enfatiza en que las partes no se quedarían en un estado de indefensión con la emisión del acuerdo (materia de la contradicción), pues en la regulación del juicio constitucional existen medios defensivos que permitan hacer frente a determinaciones judiciales de amparo, como lo es el recurso de inconformidad; de ahí que lo que define la procedencia del recurso, no es el contenido de la decisión impugnada, sino la materia del acuerdo y lo que pudiera llegar a generar.

**Nota:** La tesis de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE REQUIERE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO." citada en este voto, aparece publicada con el número de identificación P./J. 14/2019 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero 2020, página 12, con número de registro digital: 2021431.

## Subsección 4

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

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV-2 (COVID-19) (LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

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

**III. PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. EL CONGRESO LOCAL CARECE DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR RESPECTO DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DE LA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

**IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER RECIBIDO CONDENA POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NOR-**





**MATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR LA COMISIÓN DE UN DELITO DOLOSO", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

**V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO PREVIAMENTE INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO PARA SER TITULAR DE LA COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESCRUTINIO DE LAS LEGISLACIONES LOCALES DEBE REALIZARSE CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SIN ATENDER A LO ESTABLECIDO AL RESPECTO EN LA LEY GENERAL APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL QUE PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE**



**VÍCTIMAS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES" Y 26, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO INHABILITADO COMO SERVIDOR PÚBLICO", DE LA LEY PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 184/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión virtual de **dieciocho de mayo de dos mil veintiuno**, por el que se emite la siguiente:

### **Sentencia:**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "CNDH" o "Comisión Nacional"), en contra de los artículos 5, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", y 26, fracción II, en la porción normativa que dice "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de junio de dos mil veinte.



## I. Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** La presidenta de la CNDH, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato por escrito que depositó el tres de agosto de dos mil veinte en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. **Normas generales impugnadas.** La titular de la Comisión impugna los artículos 5, en la porción normativa que dice: "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", y 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato (en adelante "ley impugnada"), publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte.

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda de acción de inconstitucionalidad, la CNDH expuso distintos argumentos en sus conceptos de invalidez para impugnar el contenido de los referidos preceptos legales, mismos que a continuación se sintetizan.

### • Violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad

4. En su **primer concepto** de invalidez, la CNDH señala que el artículo 5, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", viola los principios de seguridad jurídica y legalidad a que se refieren los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

5. Agrega que el Congreso Local no está habilitado para instituir la supletoriedad normativa contenida en el artículo impugnado por dos motivos: primero, porque el régimen supletorio en la materia se encuentra establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante "Ley General de Desaparición Forzada"), expedida por el Congreso de la Unión; y segundo, porque no es admisible que el Poder Legislativo Estatal



condicione la aplicación de leyes que deben observarse necesariamente en la entidad federativa.

6. Refiere que, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, es facultad del Congreso de la Unión expedir la normatividad general en materia de desaparición de personas; ordenamiento donde se debe establecer como mínimo: a) los tipos penales y sus sanciones; b) la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y, c) las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

7. Destaca que la Ley General de Desaparición Forzada se publicó el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley prevé en su artículo 6 que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, 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. Por lo que, en ese aspecto, no se deja margen de regulación a las entidades federativas, ni siquiera procesal.

8. De esa manera, plantea que es inconstitucional que la Legislatura Estatal dispusiera como aplicables en primer término las normas que expidió y de manera residual las normas de carácter internacional de las que México es Parte y aquellas emitidas por el Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales, atento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Federal.

9. Añade que la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte y el Código Nacional de Procedimientos Penales deben aplicarse de manera directa y no ser supletorios de lo no previsto en la ley local.

10. Consideraciones que apoya en el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015**, en cuanto a que las leyes generales como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, en virtud de que fueron expedidos en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión y las entidades federativas no tienen potestad para regular cuestiones



relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos que ya se encuentran regulados en la legislación general de la materia.

11. Igualmente, destaca como precedente más reciente la **acción de inconstitucionalidad 79/2019**, en la cual se declaró la invalidez de las porciones normativas 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 porque establecían la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley General de Víctimas y de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

• **Violación de los derechos de igualdad y de no discriminación, así como a la libertad de trabajo y al acceso a un cargo público**

12. En su **segundo concepto de invalidez**, la CNDH señala que el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación, así como la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo público, por prever como requisitos para desempeñar el cargo de titular de la Comisión Local de Búsqueda de Personas el no haber sido condenado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

13. Para sustentar lo anterior, alude al contenido y alcance del derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación, previsto en los artículos 1o. de la Constitución Federal y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03, en cuanto a que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *jus cogens* porque sobre dicho principio descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y, además, se trata de un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

14. Sobre esa base argumentativa, señala que la disposición combatida es discriminatoria en tanto otorga un trato diferenciado injustificado para las personas que aspiran a ejercer el cargo público conferido.



15. Aunado a lo anterior, alude a los derechos sobre la libertad de trabajo y a dedicarse a un cargo público, previstos en los artículos 5 y 35, fracción VI, de la Norma Suprema, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

16. Argumenta la promovente que los requisitos consistentes en no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, o bien, inhabilitado como servidor público, previstos en la norma impugnada, son discriminatorios. Esto porque los mismos impiden injustificadamente que las personas accedan a determinado cargo público con base en su condición social y/o jurídica, es decir, cuando hayan sido inhabilitados para el servicio público o sancionados por la comisión de delitos dolosos, cualquiera que hayan sido los ilícitos cometidos.

17. Exigencia que conculca el derecho a la igualdad porque otorga un trato injustificado a las personas que han sido sancionadas con inhabilitación o por la comisión de delitos dolosos.

18. Añade que dicha condición no permite que esas personas puedan ser aspirantes a la titularidad de la Comisión Local de Búsqueda de Personas en las mismas circunstancias que quienes no se encuentren en esa situación, aun cuando las razones por las cuales fue impuesta una pena o sanción administrativa no tengan ninguna relación con las funciones a desempeñar en el mencionado órgano. Máxime que la norma no precisa si dicha sanción se trata de materia penal, administrativa o alguna otra.

19. Posteriormente, la comisión demandante se pronuncia en mayor medida respecto de cada uno de los requisitos exigidos en el precepto legal impugnado.

20. En primer lugar, sobre el requisito de no haber sido inhabilitado o sancionado por responsabilidad administrativa para ejercer el servicio público. La norma no precisa si dicha sanción fue impuesta en el ámbito penal, administrativo o algún otro.



21. Menciona que, en cualquier caso, cuando una persona ha sido sancionada por un delito por actos de corrupción o ha sido sujeto de responsabilidad administrativa por hechos similares, una vez que ha cumplido con su sanción, debe quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público. De lo contrario, la consecuencia jurídica se traduciría en una inhabilitación o sanción perpetua.

22. Aunado a ello, señala que no se debe soslayar que una persona puede ser inhabilitada hasta por una falta no grave, en términos de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

23. Considera que el establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer los *cargos* de referencia todas aquellas personas que hayan sido inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como la temporalidad de la misma, constituyen un requisito injustificado, pues tal situación no significa que las personas aspirantes no son aptas para desempeñar las funciones de la persona titular de la Comisión Local de Búsqueda de Personas.

24. En segundo lugar, sobre el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso, señala que la fracción II del artículo impugnado resulta sobreinclusivo. Esto porque las personas que han cometido cualquier delito doloso quedan imposibilitadas para desempeñar las funciones como titulares de la Comisión Local relativa, por cualquiera que haya sido la pena comulgada o el motivo de quebrantamiento de la legislación penal.

25. Refiere que la disposición no se encuentra acotada en función de la naturaleza de los hechos que dieron lugar a los delitos cometidos, es decir, si las conductas ilícitas realizadas se encuentran vinculadas con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión. Por lo cual considera que la norma excluye de forma injustificada a un sector de la población, aun cuando el delito por el que fueron sancionadas las personas no se encuentre vinculado o relacionado estrechamente con las funciones que se desempeñarán en el cargo, de tal forma que les quedará vedado de manera absoluta la posibilidad de ser seleccionadas para el cargo.



26. Destaca que, una vez compurgada su sanción penal, la persona ha concluido el proceso penal, por lo que debe considerarse que se encuentra en aptitud de reinserarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

27. Finalmente, la promovente desarrolla todo un apartado en el cual argumenta que debe hacerse un escrutinio estricto en relación con los numerales impugnados. Específicamente, señala que, al plantearse la violación al principio de igualdad y la prohibición de discriminación por los requisitos exigidos en la norma, debe considerarse que éstos contienen una categoría sospechosa.

28. Precisa que, si bien el precepto legal no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en los supuestos de que se trata (no haber sido inhabilitado para ocupar cargos públicos o condenado por delitos dolosos), dicha cuestión no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha destacado que esas categorías, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

29. Concretamente, estima que la norma discrimina con base en la categoría sospechosa consistente en la condición social y jurídica de las personas que han sido inhabilitadas para ocupar un cargo público y condenadas por delitos dolosos, por lo que quienes se encuentren en las situaciones señaladas serán excluidas de la posibilidad de ser seleccionados para el cargo público de titular de la Comisión Local de Búsqueda de Personas.

30. Así, debe hacerse un análisis estricto de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, aunque con base en un examen de igualdad diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, a razón de tres aspectos: el primero, si la medida legislativa cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa; el segundo, si la distinción normativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y, tercero, si la medida impuesta es lo menos restrictiva posible.



31. Al efecto, la demandante argumenta que la norma impugnada no cumple con el primer nivel de escrutinio descrito, en virtud de que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que las personas no hayan sido inhabilitadas para ocupar un cargo público o condenadas por delitos dolosos para fungir como titular de la Comisión Local, dado que no hay un mandato en la propia Constitución Federal que exija requisitos de esa índole para ese tipo de actividades, aunado a que las atribuciones que les corresponden no justifican restricciones tan amplias; por lo cual las normas no superan la primera fase del test y, consecuentemente, resultan discriminatorias.

#### • **Violación al principio de reinserción social**

32. La CNDH señala que el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, también contraviene el **principio de reinserción social**, toda vez que la fracción que refiere a no haber sido sancionado por delito doloso o intencional tiene como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas por esos supuestos queden impedidas para acceder al referido cargo público en la Comisión Local de Búsqueda de Personas, incluso en el caso de que los delitos de los que se trata no se relacionen con la función a desempeñar como titular de dicha entidad estatal.

33. **Registro y turno.** Mediante acuerdo dictado el siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el presente asunto como acción de inconstitucionalidad 184/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

34. **Admisión.** Mediante acuerdo de cuatro de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda presentada en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.



## • Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.

35. **Informe del Poder Ejecutivo.** Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, presentó el informe relativo al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de octubre de dos mil veinte. En dicho informe señaló lo siguiente:

a) Son ciertos los actos atribuidos, puesto que sí promulgó y publicó el decreto que contiene los preceptos impugnados, con fundamento en lo previsto en los artículos 79 de la Constitución Local y 116 de la Constitución Federal.

b) Señala que dicha disposición se emitió a fin de dar cumplimiento a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal, así como a las obligaciones impuestas a las entidades federativas en el régimen transitorio relativo a la Ley General de Desaparición Forzada.

c) De igual forma, se cumple con lo previsto en el artículo 133 de la Norma Fundamental y lo establecido en los artículos 1 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, así como con los artículos 3 y 4 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Ello, en torno al derecho humano a la verdad; con lo que aduce haberse cumplido el principio de legalidad en sus vertientes de fundamentación y motivación.

d) Aunado a ello, refiere que el Poder Legislativo del Estado actuó en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 31 y 63, fracción II, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Específicamente, refiere que la motivación exigida se desprende de los distintos dictámenes emitidos durante el proceso legislativo, por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables.

e) Destaca que el marco jurídico estatal tiene como propósito proteger y garantizar los derechos humanos que se ven comprometidos con las conductas que describe, derechos como la libertad, la personalidad jurídica, la dignidad, la salud e incluso la vida misma de las personas, por lo cual aquél es necesario



y complementario al ordenamiento general para hacer asequible la salvaguarda de los derechos, especialmente, a la verdad y a la justicia.

f) Posteriormente, señala que es equivocado el argumento de la CNDH en cuanto a que el artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato viola los principios de seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

g) Expone que la finalidad del legislador local no es la invasión de la esfera competencial del Congreso de la Unión, sino el desarrollo de los aspectos que le han sido conferidos en la propia ley general de la materia, por lo que el hecho de aludir a distintos ordenamientos federales no conlleva en sí el sometimiento de éstos al orden local; por el contrario, debe entenderse que el legislador local hace cita de las disposiciones federales como método orientador para el destinatario de las normas. En otras palabras, esa disposición tiene como finalidad dotar de claridad y certeza jurídica a las normas. Por esta razón, considera que no son aplicables las resoluciones de esta Suprema Corte que invoca la CNDH.

h) Por otro lado, considera igualmente equivocado que el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato transgreda los derechos de igualdad y de no discriminación.

i) Afirma que la porción normativa no tiene como propósito la afectación a la dignidad humana ni a la degradación, humillación o escarnio de las personas, sino que, dada la tarea delicada de la Comisión Local de Búsqueda de Personas, se consideró necesaria la inclusión de ciertos requisitos a reunir por las personas que ocupen el cargo, por lo que, el estándar es riguroso para asegurar la eficiencia y eficacia de la unidad administrativa de que se trata.

j) Por ende, señala que no se está frente a una categoría sospechosa, sino ante una restricción general que no afecta a un grupo social desfavorecido, sino a un grupo diverso y plural que puede integrarse de personas de distinto origen, género, edad, discapacidad, condición social y de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales y el estado civil. Por lo que insiste en que es necesaria la elección de una persona con las mejores cualidades para asegurar los mejores resultados.



k) Así, agrega, el requisito establecido es legal, puesto que establece una medida diferenciadora sustentada en una norma que persigue un fin constitucionalmente legítimo. Es idónea porque marca la pauta para determinar que la medida conduce a la consecución de los propios fines previstos por la norma al buscar un alto perfil y estándar de quien encabece la Comisión Local de Búsqueda de Personas. Finalmente, el requisito también es acorde a un criterio de necesidad porque la medida es la menos perjudicial, aunado a la dimensión racional entre la medida adoptada y la consecución de los fines perseguidos.

l) La norma local se apega a lo establecido en los artículos 5, 123 y 133 de la Constitución Federal, en relación con el Convenio número 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que las distinciones, exclusiones o preferencias establecidas en ella no pueden considerarse discriminatorias, porque éstas se encuentran basadas en la calificación exigida para aspirar a un empleo.

m) De tal modo, si las anteriores disposiciones son de cumplimiento riguroso, no existe entonces el trato diferenciado o discriminatorio alegado, porque los requisitos sirven para calificar la idoneidad de las personas a razón del puesto a ocupar, entre ciertas condiciones, como son la ética, probidad, desempeño eficiente en el servicio público. Por lo que los requisitos son medidas estrechamente vinculadas con la finalidad imperiosa, a saber, inherentes y razonables para el puesto.

n) Al respecto, añade que la limitación prevista tampoco afecta directamente el principio de presunción de inocencia, puesto que se trata de un requisito de ingreso solamente y, por ende, no afecta derecho alguno, sino una simple expectativa de derecho. Refiere la acción de inconstitucionalidad 23/2009, en la que se estableció que el requisito previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de no estar sujeto a proceso penal es de ingreso, y no de permanencia, por lo que no implicaba un acto de privación de los integrantes de las instituciones policiales.

o) En relación con ello, aduce que los antecedentes penales han dejado de tener el efecto que antes se consideraba, por lo que de una interpretación



sistemática con el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se colige que los antecedentes son susceptibles de cancelación, lo cual permite inferir que la persona cumplió con los fines de la pena impuesta.

p) Además, agrega que, contrario a lo expuesto por la promovente, debía privilegiarse el derecho a la verdad como elemento de acceso a la justicia en favor de las víctimas de la desaparición de personas, por lo que habría de dar prioridad al interés común en favor de éstas sobre la libertad de trabajo que alguna persona interesada pudiera tener en ocupar el cargo de titular de la Comisión Local de Búsqueda de Personas.

**36. Informe del Poder Legislativo.** El diputado German Cervantes Vega, ostentándose con el carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Guanajuato, presentó el informe en representación del Poder Legislativo de la entidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de octubre de dos mil veinte. En dicho informe manifestó lo siguiente:

a) Las normas impugnadas son existentes y válidas al haberse creado conforme al proceso legislativo legalmente establecido.

b) En la exposición de motivos y el dictamen de las comisiones unidas correspondientes destaca la problemática social que representa la desaparición de personas en el país y en el Estado de Guanajuato.

c) El contenido normativo en el artículo 5 impugnado sólo opera para aquellos supuestos que no impactan en lo regulado por la Ley General de Desaparición Forzada, mientras que los requisitos establecidos para ser titular de la Comisión Local de Búsqueda de Personas, previstos en el artículo 26, fracción II, de la ley impugnada, se proyectan en los términos mandatados por la ley general de la materia, particularmente en el artículo 51, fracción II, y último párrafo.

d) Específicamente, el numeral 26, fracción II, impugnado, admite una interpretación conforme a la luz del principio *pro persona*, en el que, si la persona fue condenada por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público, estas limitaciones deberán actualizarse mientras compurga la pena o



el periodo de inhabilitación impuesto. Una vez transcurrido, dicho requisito se entendería como colmado por ese simple hecho.

e) En cuanto a la aplicación supletoria de Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que esto atiende a dos finalidades.

f) Por un lado, integrar cualquier omisión en aquellos supuestos que no impactan en lo regulado por la ley general y que tengan que ver con lo siguiente: disposiciones para personas desaparecidas menores de dieciocho años, delitos y responsabilidades administrativas, órganos administrativos y búsqueda de personas, sobre la Comisión de Búsqueda, el consejo ciudadano, la fiscalía especializada, la solicitud de búsqueda, protocolos, registros, programas y medidas de reparación integral a las víctimas.

g) Por otro lado, constituye un bloque para interpretar las normas y principios contenidos en los cuerpos normativos logrando su integración.

h) A razón de lo anterior, está en desacuerdo con lo expuesto por la CNDH promovente, puesto que el régimen de supletoriedad establecido en la ley impugnada atiende a la necesidad de prever las circunstancias que pudieran derivar del ejercicio de las materias no reservadas a la Federación y, sobre todo, para constituir un mecanismo de interpretación general sobre las bases y principios que atienden el fenómeno de la desaparición forzada de personas.

i) También difiere del motivo de invalidez relativo al artículo 26, fracción II, impugnado, porque se soslaya la trascendencia, naturaleza, objeto y circunstancias específicas que impactan en la constitución de la Comisión Local de Búsqueda de Personas a que se refiere el artículo 24 de la ley impugnada.

j) La constitucionalidad de la norma en cuestión atiende a que el requisito que prevé deriva, precisamente, de lo establecido en el artículo 51, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada, en el sentido de que "Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda".



k) Destaca que existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a los alcances de una ley general, en el sentido de que es ésta la que sienta las bases para la regulación de la materia relativa a nivel local, con la única condición de que no reduzcan lo establecido en aquéllas. Criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS EN LAS LEYES GENERALES."

l) Al atenderse lo dispuesto en el artículo 9 transitorio de la Ley General de Desaparición Forzada, el Congreso del Estado de Guanajuato expidió un marco normativo local en el cual armonizó sus disposiciones a la aludida ley general.

m) En un segundo punto, señala que el artículo 26, fracción II, de la ley impugnada atiende a los fines, objetivos, principios y facultades que sigue la Comisión de Búsqueda, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, que tiene las atribuciones previstas en el diverso numeral 28 de la ley combatida, respecto de las cuales debe observar los principios de debida diligencia, efectividad, exhaustividad, enfoque diferencial y especializado, humanitario, gratuidad, igualdad y no discriminación, máxima protección, no re-victimización, participación conjunta, perspectiva de género, presunción de vida y verdad.

n) Las exigencias previstas para ser el titular de dicha Comisión Local requieren atender el contexto del fenómeno de desaparición forzada de personas y de la naturaleza y objeto de dicha institución; máxime que está sujeta al escrutinio público y la inobservancia de los principios destacados traería la sensación de inseguridad en su actuación.

o) Por tanto, resulta una medida necesaria para garantizar un perfil idóneo y un mayor grado de especialización de la persona aspirante a esa titularidad. Destacando como cualidades la calidad ética, honorabilidad, alto sentido de responsabilidad, absoluta capacidad organizativa y ejecutiva, conocimiento amplio y experiencia profesional en la materia, particularmente en derechos humanos y búsqueda de personas.

**37. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** En esta acción de inconstitucionalidad, ni la



Fiscalía General de la República, ni la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, emitieron opinión alguna, a pesar de que estuvieron debidamente notificadas.

38. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción el cuatro de enero de dos mil veintiuno, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## II. Competencia

39. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>1</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez de dos normas de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, por considerar que las mismas violan los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

<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 vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá 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."

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

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

**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."



### III. Oportunidad

40. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.<sup>2</sup>

41. Sin embargo, es de destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte 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.

42. En ese contexto, se advierte que el Decreto Número 182, por el que se expidió la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado el tres de junio de dos mil veinte,<sup>3</sup> por lo que el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **lunes tres de agosto al martes primero de septiembre de dos mil veinte**.

43. Consecuentemente, dado que el escrito de demanda promovida por la CNDH se depositó el tres de agosto de dos mil veinte en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se satisface el presupuesto procesal de temporalidad.

### IV. Legitimación

44. En el caso, promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105,

<sup>2</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>3</sup> Páginas 4 a 86 de dicha publicación local.



fracción II, inciso g), de la Constitución Federal se encuentra legitimada para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal.

45. Ahora bien, conforme al primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarla.

46. En representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, compareció su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, personalidad que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve.

47. Dicha servidora pública cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma.<sup>4</sup>

48. Asimismo, se observa que plantea que los artículos 5, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", y 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, violan los principios de legalidad, seguridad jurídica y de reinserción social, así como los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público, contenidos en los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35 de la Constitución Federal.

<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."



49. Por tanto, la referida servidora pública cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

## V. Causas de improcedencia

50. Al no haberse hecho valer causas de improcedencia, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna, procede el análisis del fondo del asunto.

## VI. Consideraciones y fundamentos

51. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por la CNDH, primero se analizará la constitucionalidad del artículo 5, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales" de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato impugnado **(A)** y, posteriormente, se estudiará la constitucionalidad del artículo 26, fracción II, impugnado **(B)**.

### A. Estudio sobre la regularidad constitucional del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato

52. La CNDH considera que el artículo 5 de la ley impugnada contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en específico, los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad, por instituir la supletoriedad de normas respecto de las cuales carece de atribuciones para su regulación.

53. El precepto que contiene la porción normativa impugnada se integra de la siguiente manera:

**"Artículo 5.** En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales**, el Código Penal del Estado de Guana-



juato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato." [Énfasis añadido]

54. Como se observa, la disposición transcrita establece el régimen supletorio que consideró aplicable el legislador del Estado de Guanajuato para la ley impugnada, mismo que es cuestionado por la CNDH.

55. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **fundado** el concepto de invalidez planteado y suficiente para declarar la invalidez del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales".

56. Lo anterior, toda vez que el legislador local no es competente para establecer las normas de aplicación supletoria porque éstas fueron determinadas por el legislador federal bajo su competencia constitucional, resultando aspectos que el legislador local no puede regular conforme a su competencia específica.

57. En efecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que no corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas señalar cuándo cobran aplicación supletoria las leyes generales, puesto que esa regla de supletoriedad pretende regular aspectos respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso de la Unión.

58. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,<sup>5</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación verificó, entre otras cuestiones, la regularidad constitucional del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Aten-

<sup>5</sup> Fallada 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 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.



der, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas,<sup>6</sup> el cual preveía como normas de aplicación 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 Código Nacional de Procedimientos Penales.

59. 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.

60. 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 aquélla les haya conferido.

<sup>6</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,

"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 de los Niños, las Niñas y los Adolescentes y los demás ordenamientos legales que resulten necesarios para el cumplimiento de las disposiciones de esta ley."



61. Finalmente, se determinó que no se puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales 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 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.

62. 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.

63. Más recientemente, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2019,<sup>7</sup> en la cual se analizó el 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.

64. Al respecto, se declaró la invalidez de las porciones normativas "la ley general [Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos]" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales", y, por extensión, al contener el mismo vicio de invalidez, las porciones normativas que indican "el Código Penal Federal", "la Ley General de Víctimas" y "así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte", previstas como supletorias

<sup>7</sup> Fallada en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. En lo que interesa en el presente asunto, por unanimidad de once votos 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.



por la ley local. Ello, al considerarse que eran aspectos que el legislador local no podía regular conforme a su competencia.

65. Asimismo, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 128/2019<sup>8</sup> se declaró la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas. Específicamente, se estableció que la ley general de la materia y el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden ser previstos como normas supletorias. Ello, al considerarse que el Congreso Local no era competente para legislar esta materia, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, incisos a) y c), de la Constitución Federal; incluso, se determinó la extensión de invalidez a la porción normativa "y los tratados" por contener el mismo vicio de inconstitucionalidad.

66. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 104/2019<sup>9</sup> se declaró la invalidez de algunas porciones normativas del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur. En ese precedente se reiteró el criterio respecto a que las leyes locales no pueden establecer como supletorias a las leyes generales que forman parte del parámetro de validez de las leyes locales, ni a instrumentos normativos como el Código Nacional de Procedimientos Penales que regulan una materia que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión y resultan de aplicación directa; además, por extensión, se declaró la

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en su porción normativa "la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, emitida mediante Decreto No. 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y, por extensión, la de su diversa porción normativa "y los tratados". El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó por la invalidez total del precepto y anunció voto particular.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales. 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 Zaldivar Lelo de Larrea (presidente).



invalidez de las porciones normativas "el Código Penal Federal", así como "y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte", por idéntico vicio de invalidez.

67. Los razonamientos vertidos en los precedentes citados son aplicables al presente caso para declarar la inconstitucionalidad del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato en la porción aquí impugnada.

68. Específicamente, en la aludida resolución de la acción de inconstitucionalidad 79/2019<sup>10</sup> se dijo que la supletoriedad de una ley respecto de otra es 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>11</sup>

a) El ordenamiento legal por 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 por 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) Que 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.**

<sup>10</sup> Ver *supra* nota número 7.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065 y de 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.

69. De acuerdo con los requisitos anteriores, si en términos del artículo 73, fracción XXI-X, de la Constitución Federal,<sup>12</sup> el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la **Ley General de Víctimas que establezca la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno**,<sup>13</sup> dicha ley general es la que distribuye la

<sup>12</sup> Disposición constitucional que establece lo siguiente:

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

"XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."

<sup>13</sup> En este sentido, la Ley General de Víctimas estableció:

**"Artículo 1. La presente ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional**, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

"...

**"La presente ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales**, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. **Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta ley**, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar."

**"Artículo 2. El objeto de esta ley es:**

"...

**"II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;**

"...

**"IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;**

**"V. Establecer las sanciones** respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones."

**"Artículo 3. Esta ley se interpretará de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas."**



competencia entre aquéllos, por lo que **resulta fundamento de validez de la ley local impugnada, de modo que no puede ser al mismo tiempo supletoria** porque es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y de aplicación directa para las entidades federativas.

70. Si bien la intención del legislador local parece ser la de 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. De ahí que dicha previsión de la Ley General de Víctimas en la disposición local impugnada no pueda ser convalidada por este Tribunal Pleno.

71. En esa línea argumentativa, y con estrecha relación, aun cuando el Código Nacional de Procedimientos Penales no actúa como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la ley impugnada, tampoco puede ser previsto por el legislador local como norma de aplicación supletoria.

72. Lo anterior, ya que la ley local no puede ser omisa u oscura 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>14</sup>

<sup>14</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."

De manera ilustrativa, cabe precisar que el ámbito de aplicación y el objeto del Código Nacional de Procedimientos Penales se prevé de la siguiente manera:

**"Artículo 1°. 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 2. 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."



Así, es claro que únicamente se dejó a las entidades federativas la competencia de emitir la normatividad complementaria necesaria para la implementación de la referida codificación procesal penal.<sup>15</sup>

73. Por tanto, el Congreso del Estado de Guanajuato no podía disponer que el Código Nacional de Procedimientos Penales fuese norma de aplicación supletoria porque 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 la disposición constitucional reseñada.

74. Por lo que hace a la mención en la norma impugnada de los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, debe decirse que también las entidades federativas son incompetentes para regular respecto de dichos instrumentos internacionales. La Constitución Federal tampoco establece margen de regulación alguno a las entidades federativas con el cual puedan considerar a dichas disposiciones como supletorias de las normas locales que expiden.

75. Inicialmente, para su reconocimiento en el Estado Mexicano, los tratados internacionales deben celebrarse por el presidente de la República y aprobarse por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en uso de sus facultades constitucionales.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Sobre el particular se estableció lo siguiente:

**"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.**

"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 cual 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."

<sup>16</sup> Dichas facultades se encuentran establecidas en los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, ambos de la Constitución Federal, que a la letra establecen:

**"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

"...



76. Particularmente, el artículo 1o. de la Constitución Federal<sup>17</sup> establece que todas las personas han de gozar de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, sin que su ejercicio pueda ser restringido ni suspendido, salvo las condiciones previstas en la propia Constitución.

77. Dicho numeral también prevé que las normas relativas a los derechos humanos se han de interpretar conforme a la Constitución Federal y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo siempre la protección más amplia a las personas.

78. Asimismo, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo cual el Estado debe prevenir,

---

"Además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba**, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos."

"**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

**X.** Dirigir la política exterior y **celebrar tratados internacionales**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."

<sup>17</sup> "**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.**

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"**Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación** de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."



investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en términos de ley.

79. Por su parte, el artículo 133 de la Norma Fundamental<sup>18</sup> declara que los tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión y, expresamente, ordena a los Jueces de los Estados a ajustar sus actos a los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o normas generales de las entidades federativas.

80. Aunado a ello, en el artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup> se prevé que los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. Disposición que, de una interpretación sistemática, este Tribunal Pleno considera con alcance respecto al cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los titulares de los gobiernos estatales, máxime que como vimos conforman la Ley Suprema de la Unión.

81. Adicionalmente, en el artículo 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que en ningún caso las entidades federativas pueden celebrar tratados con potencias extranjeras. De darse ese hecho, todo lo estipulado en los tratados celebrados con las potencias extranjeras carecería de fuerza de ley para los habitantes de la entidad respectiva; esto, como vimos, porque las únicas autoridades con facultades constitucionales para celebrar y aprobar tratados internacionales recaen en el presidente de la República y el Senado, respectivamente.

82. Así, considerando que ciertos tratados internacionales integran la Ley Suprema de la Unión y, por ende, son de aplicación directa, de esto se sigue que

<sup>18</sup> **"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.

<sup>19</sup> **"Artículo 120.** Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."



los Congresos Locales se encuentran impedidos para establecer que los mismos funjan como disposiciones supletorias de una ley local, como es el caso de la norma general impugnada.

83. En estas condiciones, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 5, en su porción normativa "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, por contravenir los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque fueron emitidos por una autoridad no competente para regular tal aspecto.

### **B. Estudio sobre la regularidad constitucional del artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato**

84. La CNDH plantea en su segundo concepto de invalidez que es inconstitucional el artículo 26, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato porque transgrede los derechos de igualdad y de no discriminación,<sup>20</sup> así como la libertad de trabajo, el derecho de acceder a un cargo público y el principio de reinserción social, al prever como requisitos para desempeñar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda no haber sido condenado por delito doloso o inhabilitado como servidor público, excluyendo de manera injustificada a determinadas personas para ocupar un lugar en el servicio público.

85. El contenido de la norma impugnada es el siguiente:

---

<sup>20</sup> En cuanto a ello, en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación para todas las personas en el territorio nacional, al disponer lo que sigue:

**"Artículo 1. ...**

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



**"Artículo 26.** Para el nombramiento del titular de la Comisión de Búsqueda, la Secretaría de Gobierno realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, pertenecientes al Estado.

"Para ser titular se requiere:

"...

**"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público."**

86. El precepto legal transcrito prevé los requisitos para desempeñar el cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de Guanajuato. Particularmente, en la fracción II, materia de impugnación, dispone como requisito el que la persona postulante al cargo no haya sido condenada por delito doloso o inhabilitada como servidor público.

87. El motivo de invalidez es **fundado**. Para sustentar dicha conclusión, el estudio se dividirá en dos apartados: uno sobre el requisito de "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso" (**B.1**); y otro sobre el requisito de "no haber sido inhabilitado como servidor público" (**B.2**).

**B.1. Sobre el requisito de "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso"**

88. La primera porción de la fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato dispone que, para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en esa entidad federativa, es necesario "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso".

89. Al respecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2019,<sup>21</sup> el quince de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Constitucional declaró la inva-

<sup>21</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que esta-



lidez del artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado del Estado de Quintana Roo porque, entre otras cosas, exigía como requisito para aspirar al ejercicio del notariado no haber sido condenado por delito doloso. La consideración esencial fue que la norma era en exceso general porque comprendía cualquier persona condenada por cualquier delito doloso, aun cuando no guardará relación con la función del notariado.

90. Se agregó en ese precedente que en la disposición impugnada no se acotó la gravedad del delito, la pena impuesta, el grado de culpabilidad o hasta la temporalidad en que hubiera sido sentenciada la persona, con lo que, incluso, se comprendían delitos cuya comisión era sancionada con alguna pena alternativa o no privativa de la libertad.

91. Adicionalmente, en aquel asunto se consideró que se vulneraba el artículo 1o. constitucional porque se contravenía el derecho de igualdad; esto ya que, si bien la norma estaba dirigida a todas las personas que pudieran aspirar al ejercicio del notariado, lo cierto es que el legislador hacía una distinción que no se encontraba vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Es decir, no se justificó por qué dicha distinción legislativa era idónea para garantizar el ejercicio correcto de la patente.

92. Asimismo, se estimó que la exigencia al aspirante para que demostrara que en su pasado no había incurrido en alguna conducta reprochable, donde haya sido sujeto de un proceso penal con la imposición de una pena, constituía una exigencia de orden moral.

93. Ahora bien, en este caso, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa impugnada "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", de la fracción II del artículo 26 de la Ley local, es sobreinclusiva. El requisito que prevé no resulta idóneo ni mucho menos necesario para garantizar las características que se requieren para desempeñar el cargo público que se pretende regular. Este requisito excluye injustificadamente de la posibilidad de acceder

---

blecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación prevista en el artículo 1o. constitucional. Criterio que se replicó en las acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 86/2018 y 50/2019, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.



al cargo de titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato a toda persona que hubiera sido condenada por la comisión de un delito doloso, cualquiera que fuera la duración de éste, sin tomar en cuenta el origen de la sanción o incluso si ésta ya fue cumplida.

94. Además, su subsistencia implica la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación, puesto que excluye de manera absoluta, abierta y generalizada a toda persona que ha sido condenada por un delito doloso, imponiendo una limitación genérica y amplia que abarca cualquier tipo de conducta dolosa y punible, conforme a las leyes penales, ya sean federales o locales, perseguida de oficio o mediante querrela, grave o no grave, sin considerar el periodo que ha transcurrido desde que se cometió la acción o se impuso la pena, su naturaleza y, sobre todo, si la misma ya fue debidamente cumplida.

95. En consecuencia, este Tribunal Pleno reitera su criterio en cuanto a que las normas generales como la aquí impugnada resultan sobreinclusivas, con lo que tienden a vulnerar los derechos a la igualdad y la no discriminación, en tanto que la intervención que en la norma general se efectúa a esos derechos excluye de manera generalizada a toda persona que ha sido sancionada con una condena penal, impidiendo que se racionalice sobre sus características o modalidades, como es el porqué sólo ciertos delitos, si son recientes, su gravedad o las circunstancias en que se cometieron las conductas reflejadas en la sanción impuesta; todo a la luz de las funciones del cargo público de que se trate, lo cual haría incompatible el desempeño de dicha función a quien fue sancionado en esos términos.

96. Por tanto, se declara la invalidez de la expresión "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", contenida en la fracción II del segundo párrafo del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte.

## **B.2. Sobre el requisito de "no haber sido inhabilitado como servidor público"**

97. La segunda porción de la cuestionada fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato



dispone que, para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, es necesario "no haber sido inhabilitado como servidor público".

98. Al respecto, es pertinente destacar que en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 111/2019<sup>22</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 74, fracción VII; 75, fracción VI; 84, apartado A, fracción VIII; 85, apartado A, fracción XI; 86, apartado A, fracción VIII; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.

99. Lo anterior, al considerar que esos numerales, en la porción normativa que dice "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", vulneraban el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al resultar en una medida desproporcionada, en virtud de su amplia generalidad.

100. Este Tribunal Pleno expuso que bastaba un escrutinio simple de razonabilidad para efectuar el análisis de preceptos que *per se* excluyen, genéricamente, a una persona del acceso a un cargo público por haber sido previamente sancionada con destitución o inhabilitación en el servicio público. Además, de manera destacada, se consideró que no se estaba frente a una categoría sospechosa, por lo que no resultaba aplicable un escrutinio estricto de las normas impugnadas.

101. Ahora bien, en este caso, para el análisis de la porción normativa impugnada es igualmente aplicable un escrutinio simple de razonabilidad, el cual lleva a este órgano colegiado de control constitucional a considerar que el precepto local es sobreinclusivo. Esto, en suma, toda vez que:

---

<sup>22</sup> Fallada en sesión remota de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos, en contra del emitido por la Ministra Piña Hernández, quien anunció voto particular. El Ministro Aguilar Morales se reservó su derecho a formular voto concurrente.



- No permite identificar si la respectiva sanción a un servidor público se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, penal o política.
- No distingue entre sanciones impuestas por conductas, faltas o infracciones graves o no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la respectiva inhabilitación se impuso varios años atrás o de forma reciente.
- No distingue entre personas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

102. Así, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tienen relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas del Estado de Guanajuato. Ello, según el caso, involucra el desarrollo de las funciones atinentes al cargo,<sup>23</sup> que son, entre otras, la búsqueda de las personas desaparecidas; la ayuda, atención, asistencia; el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral; y que la víctima sea tratada y considerada como titular de derechos.

103. Como es notorio, la invalidez de la norma cuestionada yace en su contraposición al principio de igualdad, porque, si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes del cargo público referido, lo cierto es que establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en el cargo público de que se trata.

104. Indeterminación destacada que anula la posibilidad de ser nombrado en el cargo local, sin existir justificación razonable para establecer de forma genérica que la persona que hubiere sido inhabilitada para ejercer como servidor público pueda acceder al cargo sin atender a la gravedad u otros factores que, en su caso, pudieran incidir en la conducta que se espera del servidor.

<sup>23</sup> Las atribuciones de la aludida Comisión de Búsqueda Local se encuentran enunciadas en el artículo 28 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.



105. Al respecto, es conveniente señalar que, en lo referente al acceso a los puestos públicos, esta Suprema Corte ha determinado que las calidades fijadas en la ley, a las que se refiere la Constitución Federal en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias,<sup>24</sup> lo que es igualmente aplicable a las funciones, empleos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, condición que no se cumple en la norma impugnada.

106. En esas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en la porción que refiere "o inhabilitado como servidor público", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, porque tal exclusión es sobreinclusiva, además de que no resulta razonable ni proporcional, motivos por los cuales se vulneran los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.<sup>25</sup>

107. Cabe precisar que lo aquí expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos, cargos, funciones o comisiones en el servicio público, incluidos los relacionados a la norma impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinadas conductas infractoras que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

108. Además, no pasa inadvertido que el texto de la norma impugnada es similar al contenido del artículo 51, párrafo segundo, fracción II, de la Ley General de Desaparición Forzada,<sup>26</sup> que establece el mismo requisito para ser titular

<sup>24</sup> Cfr. Acción de inconstitucionalidad 74/2008, fallada en sesión de doce de enero de dos mil diez.

<sup>25</sup> **"Artículo 1.** ... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

**"Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"...

**"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público,** teniendo las calidades que establezca la ley."

<sup>26</sup> **"Artículo 51.** ... Para el nombramiento, la Secretaría de Gobernación realizará una consulta pública previa a los colectivos de víctimas, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Para ser titular se requiere:



de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas; tampoco pasa por alto lo dispuesto en el último párrafo de dicha ley general respecto a que a nivel local se deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla la citada norma federal. Sin embargo, esto no cambia la conclusión alcanzada porque el escrutinio de normas en esta vía debe realizarse de frente a la Constitución Federal, y no frente a otras normas generales.

## VII. Efectos

109. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.<sup>27</sup>

110. **A)** De acuerdo con las conclusiones alcanzadas en la presente resolución, la invalidez del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, en la porción normativa que dice "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", surtirá efectos retroactivos al cuatro de junio de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el Decreto 182 impugnado. A su vez, la invalidez surtirá sus efectos a partir de la notifica-

"...

"II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

"...

"Las entidades federativas deben prever, como mínimo, los mismos requisitos que contempla el presente artículo para la selección de la persona titular de la Comisión de Búsqueda Local que corresponda."

<sup>27</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."



ción de los puntos resolutiveos de la presente resolución al Congreso del Estado de Guanajuato.

111. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

112. Para el eficaz cumplimiento de la decisión alcanzada, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Décimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa.

113. Para mayor claridad, el texto del artículo 5 ahora deberá leerse como sigue:

<p>Artículo 5 de la ley impugnada Contenido original</p>	<p>Artículo 5 de la ley impugnada Modificado con la declaratoria de invalidez</p>
<p>"Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en <u>la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales</u>, el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato."</p>	<p>"Artículo 5. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Penal del Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato."</p>

114. **B)** Por otra parte, se declara la invalidez de la porción normativa "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;" de la fracción II del artículo 26 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, la cual también surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Guanajuato.

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 artículo 5, en su porción normativa "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 182, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo establecido en los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 182, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guanajuato, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.

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

**Notifíquese;** a las partes conforme a derecho corresponda 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **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 la invalidez total del precepto, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, en su porción normativa "la Ley General de Víctimas, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 182, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículo 5 impugnado surta efectos retroactivos al cuatro de junio de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto cuestionado, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



Piña Hernández apartándose de la metodología, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B1, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron 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 VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado B2, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "o inhabilitado como servidor público", de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo número 182, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de junio de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. El Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Décimo Sexto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato con residencia en Guanajuato, León, Celaya e Irapuato y 4) determinar que la declaratoria de invalidez decretada al artículo 26, párrafo segundo, fracción II, impugnado, surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

#### **En relación con el punto resolutive 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.

#### **Votación que no se refleja en los puntos resolutive:**

Se expresó una mayoría de siete votos de la Ministra y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES (LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO "LA SOMBRA DE ARTEAGA" EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.**

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

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

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTOS EN LOS QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO DEROGADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 5, 91, FRACCIÓN I, 116, 117 Y 131, FRACCIONES II Y VII, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, CONTENIDOS EN EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN II; 28, FRACCIÓN X; 30, TERCER PÁRRAFO; 33, (EXCEPTO EL PENÚLTIMO PÁRRAFO); 35; 37; 48; Y 121 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, CONTENIDOS EN**



**EL DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTIDÓS DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉISJ.**

**VIII. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**

**IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO DEBE VERIFICARSE EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.**

**X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SUS FORMALIDADES Y ESTÁNDARES (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. FASES QUE LO COMPONEN.**

**XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. LAS SESIONES DE LAS COMISIONES SERÁN VÁLIDAS, CUANDO EL PRESIDENTE DECLARE SU APERTURA Y ASISTA LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES, PREVIA CONVOCATORIA, YA SEA POR ESCRITO O VÍA ELECTRÓNICA Y AL MENOS CON DOS DÍAS DE ANTICIPACIÓN A SU CELEBRACIÓN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. EL QUE DIO ORIGEN A LA NORMA IMPUGNADA NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE DEBIDO PROCESO, LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA (LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIA-**



**RIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XIV. DERECHOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES, EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS, ESTABLECERÁN ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE ÉSTOS, LOS QUE CONOCERÁN DE QUEJAS EN CONTRA DE ACTOS U OMISIONES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA PROVENIENTES DE CUALQUIER AUTORIDAD O SERVIDOR PÚBLICO, CON EXCEPCIÓN DE LOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**XV. DEFENSORÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. LA FACULTAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL RESPECTIVA PARA REMOVER AL SECRETARIO EJECUTIVO DE DICHO ORGANISMO, VULNERA EL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL AFECTAR LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 33, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XVI. RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS O DE LA FEDERACIÓN PARA LLAMAR A COMPARECER A LAS AUTORIDADES QUE SE NIEGAN A CUMPLIR AQUÉLLAS, NO ES DE EJERCICIO OBLIGATORIO (ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XVII. ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN VEDADO CONFIGURAR EL ESQUEMA DE FACULTADES Y PROHIBICIONES DISEÑADOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE LOS ARTICULAN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**



**XVIII. RECOMENDACIONES DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE QUE LA COMPARENCIA DE LOS FUNCIONARIOS QUE NO ACEPTEN O NO CUMPLAN UNA RECOMENDACIÓN TIENE QUE REALIZARSE A PETICIÓN DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA DEL CONGRESO ESTATAL, VULNERA EL ESQUEMA DE FACULTADES ESTABLECIDO EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XIX. DEFENSORÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. PROCEDIMIENTO DE REMOCIÓN DE SU PRESIDENTE (ARTÍCULOS 122 A 131 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XX. DEFENSORÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CAUSAS GRAVES PARA LA REMOCIÓN DE SU PRESIDENTE (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 122 A 131 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

**XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 33, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 106 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2015 Y SUS ACUMULADAS 102/2015 Y 105/2015. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HU-



**MANOS DE QUERÉTARO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE MARZO DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.**

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, promovidas por la Procuraduría General de la República, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de las cuales se impugnan diversos preceptos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

**Demanda de la Procuraduría General de la República (acción de inconstitucionalidad 101/2015).** Por escrito presentado el dos de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la titular de la Procuraduría General de la República interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince.

En su demanda, la accionante señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad y señaló como preceptos constitucionales vulnerados los contenidos en los artículos 16, 102, apartado B, quinto párrafo y 116, primer párrafo.

**Conceptos de invalidez.** En su demanda **la procuradora general de la República** formuló un único concepto de invalidez, con los argumentos que se proceden a sintetizar:



a) Único. Violación de los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos a los artículos 16 y 102, apartado B, párrafo quinto, y primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Los dispositivos impugnados establecen tanto los mecanismos de designación del visitador general y del secretario técnico de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, como de remoción. En específico, establecen que serán designados por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del presidente de la defensoría, quien, para tal efecto, deberá sugerir a tres candidatos quienes deben cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley, requisitos que la propia Legislatura determina si se cumplen o no. Por su parte, ambos pueden ser removidos por la Legislatura mediante el procedimiento de remoción establecido para el presidente por incurrir en algunas de las causas graves que la propia ley prevé y, por tal motivo, atentan contra la autonomía que gozan los organismos de protección de los derechos humanos.

c) Los dispositivos impugnados son inconstitucionales, pues tanto el visitador general como el secretario ejecutivo, son servidores públicos que tienen funciones de carácter operativo y orgánico dentro de la defensoría.

d) En la exposición de motivos de la reforma en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once se tuvo como propósito, entre otros, fortalecer la autonomía de los organismos protectores de los derechos humanos dotándolos de mayores facultades a efecto de incrementar la eficacia y efecto de sus resoluciones y recomendaciones, lo cual guarda relación con el artículo 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

e) Atendiendo al sistema cuasijurisdiccional de protección de derechos humanos, la reforma constitucional tuvo dos ejes fundamentales: i) ampliar la competencia del ombudsman; y, ii) elevar a rango constitucional el principio de autonomía de todos los organismos que componen el sistema de ombudsman de las entidades federativas.

f) A continuación, la accionante destaca la jurisprudencia de esta Suprema Corte sobre órganos constitucionales autónomos y subraya que éstos tienen



tres características, a saber, cuentan con autonomía e independencia funcional y orgánica; no están subordinados a ninguno de los tres Poderes y atienden funciones primarias del Estado en beneficio de la sociedad.

g) El legislador del Estado de Querétaro creó la Defensoría de los Derechos Humanos, la cual está prevista en el artículo 33, apartado A, de la Constitución Local, siendo ésta un organismo autónomo encargado de la protección de los derechos humanos.

h) La estructura interna de la defensoría local se reglamenta a través de la Ley de Derechos Humanos, la cual está conformada entre otros órganos por la secretaría ejecutiva y la visitaduría general, y el nombramiento de sus titulares, así como su remoción se encuentra a cargo de la Legislatura Local, lo cual coloca a la defensoría en una situación de dependencia frente al Congreso Local, impidiendo que goce de plena autonomía como lo mandata el artículo 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal.

i) La atribución de nombrar y remover a los titulares de los órganos (secretaría ejecutiva y la visitaduría general) constituye una intromisión en la organización y funcionamiento de la defensoría.

j) Es comprensible que el legislador local designe y en su caso remueva al presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pero "no se entiende porqué al Congreso de la entidad se asignó la facultad de nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de la defensoría, en tanto que se trata de funcionarios que tienen atribuidos funciones propias al interior del organismo defensor de los derechos humanos."

k) El nombramiento y asignación de los cargos de secretario ejecutivo y visitador general no son atribuciones propias del Congreso Local en la medida de que no son necesarias para el buen desarrollo de la actividad legislativa, razón por la cual no se cumple con la característica fundamental de autonomía e independencia de los poderes primarios.

l) El Congreso del Estado de Querétaro se arrogó de una atribución que no le es propia; argumenta que su intervención en la designación y remoción de los



titulares de los órganos internos de la defensoría no es necesaria para la consecución de sus funciones como autoridad legislativa, ni tampoco esa atribución está prevista en la Constitución Federal o Local a favor del Poder Legislativo.

m) Al establecerse a favor del Poder Legislativo Local la atribución para intervenir en el nombramiento de los funcionarios que son parte de la estructura orgánica de la defensoría, no sólo se violenta dicha autonomía sino que se contradice el sentido y fin del principio de división de órganos de poder, por lo que debe declararse la invalidez de los artículos 33 y 35 de la Ley de Derechos Humanos.

n) Las características que deben guardar los órganos constitucionales autónomos son los de: i) inmediatez, ii) esencialidad, iii) dirección política, iv) paridad de rango, v) autonomía; e, vii) (sic) inmunidad.

o) Con el contenido de las fracciones II (negativa injustificada para iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano) y VII (remoción del cargo del presidente, secretaría técnica y visitaduría general, por ausencia laboral de más de tres días sin justificación) del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el Poder Legislativo Local pretende ejercer una atribución que sitúa a la defensoría de derechos humanos local en grado de subordinación respecto al Poder Legislativo.

p) El supuesto de remoción del cargo ante la negativa injustificada de una queja ciudadana (fracción II) es inconstitucional porque faculta al Congreso Local a pronunciarse sobre una función que sólo le corresponde al órgano especializado en la defensa de derechos humanos. De tal suerte que el Congreso de Querétaro se inmiscuye en una facultad constitucional que no le corresponde.

q) La promovente continúa y afirma que el supuesto de remoción por ausencia de más de tres días (fracción VII), es inconstitucional, pues refleja la falta de autonomía del órgano en su organización interna. Luego, lo que el legislador local pretendió establecer fue un control respecto de los principales integrantes de la defensoría.

Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar la acción relativa con el número



101/2015, así como ordenar el turno del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del asunto.

**Demanda de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (acción de inconstitucionalidad 102/2015).** Por escrito presentado el dos de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular de la Defensoría de los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince.

En su demanda, la accionante señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad y señaló como preceptos constitucionales vulnerados los contenidos en los artículos 1o., 13, 14, 73, fracción XXIX-V, 102, apartado B y 133 de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 2, 8 y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La defensoría formuló seis conceptos de invalidez, los cuales se procede a sintetizar:

**Primero.** Alega la invalidez de la totalidad de la ley, al violarse las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, con base en los siguientes razonamientos.

a) Deben observarse ciertos principios y reglas que garanticen un debido proceso de formación normativa que procure la democracia deliberativa.

b) El procedimiento legislativo precedió a la emisión de la norma general, el cual se encuentra viciado por tres razones fundamentales: i) la iniciativa presentada por el diputado Alejandro Cano Alcalá fue sometida verbalmente para su análisis y discusión a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública el 10 de febrero de 2015 sin que ésta se haya analizado cabalmente, ya que en esa misma se aprobó el dictamen de la iniciativa, lo que demuestra que los integrantes de la comisión dictaminaron un pro-



yecto de ley que no conocían; ii) el dictamen de 10 de febrero de 2015 aprobado por la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública omitió analizar las iniciativas tanto del diputado Alejandro Cano Alcalá como aquella presentada por la propia Defensoría de Derechos Humanos, ya que no se acredita que ninguna fue estudiada ni deliberada en dicha Comisión; y, iii) la Comisión legislativa citada violó el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro, pues no permitió deliberar en ninguno de los dos dictámenes (diez de febrero y once de mayo de dos mil quince, siendo uno de los autores de las iniciativas la misma defensoría, al contar con la facultad de iniciativa en el artículo 18 de la Constitución Local).

c) Se violaron los artículos 19, 40 y 44 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, ya que no se cumplió a cabalidad con el procedimiento legislativo, ya que no se cumplió con la obligación de invitar al autor de la iniciativa a participar al debate, esto es, a la propia defensoría.

d) De las constancias que conforman el procedimiento legislativo no se advierte que haya sido sometido el análisis y discusión de los integrantes de la comisión las diversas iniciativas, razón por la cual, carece de motivación. Ello lo comprueba luego de analizar los dos dictámenes emitidos por dicha comisión. El primero es del diez de febrero de dos mil quince, en el cual se informa de la acumulación de dos iniciativas en la misma materia, entre ellas, la presentada por la defensoría y el segundo del once de febrero de dos mil quince y atiende a las observaciones que el Poder Ejecutivo Local formuló al decreto aprobado por la Legislatura el 13 de marzo de ese mismo año.

e) Por otra parte, la accionante afirma que si bien se extendió invitación al titular de la defensoría local de derechos humanos para asistir a la sesión en que se votó el dictamen, esta no fue idónea para lograr una participación informada. Alega que la invitación tiene que ser previa e informada, esto es, con el traslado de todos los documentos relevantes y de buena fe.

f) En efecto, la accionante insiste que la invitación que se le extendió no fue realizada en las condiciones ideales para que dicha defensoría pudiera emitir su opinión sobre el dictamen en forma previa a su aprobación, ya que nunca tuvo conocimiento del contenido del dictamen. Luego, al no existir deliberación



previa a la aprobación del contenido del dictamen, no se generó el espacio para participar como autor de la iniciativa, violándose con ello el contenido del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

**Segundo.** Debe declararse la inconstitucionalidad del título sexto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pues la Legislatura Local carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del presidente, secretario ejecutivo y visitador general, de la Defensoría de los Derechos Humanos.

g) Lo anterior, atendiendo a que, corresponde a la Federación establecer el catálogo de faltas administrativas graves, porque atiende a un principio de congruencia que pretende evitar que cada Legislatura Local establezca un catálogo distinto e indiscriminado de infracciones graves, como las referidas en el artículo 131; por tanto, el referido título sexto de la ley debe declararse contrario al artículo 73, fracción XX-V, de la Constitución Federal, debiendo expulsarse del ordenamiento jurídico los artículos 122 a 131 de la referida ley.

**Tercero.** Debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 131, fracciones IV y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativo a las causas graves por las cuales puede ser removido el presidente de la defensoría, pues las infracciones carecen de congruencia y proporcionalidad, con lo que se vulnera la autonomía de la defensoría.

h) **Inconstitucionalidad de la fracción IV.** Al respecto se dice que la ley establece un procedimiento privativo, en el que el Congreso Local se erige como un tribunal especial para remover al presidente de la defensoría, además de que la Legislatura carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad. Precisa que es incongruente que la norma impugnada contemple la posibilidad de remover al presidente de la defensoría cuando este haya sido condenado por la comisión de un delito, pues para que exista la condena referida, es condición necesaria que el servidor público primero sea separado de su encargo a través de la declaración de procedencia correspondiente.



i) **Inconstitucionalidad de la fracción IX.** Los artículos vulneran los artículos 13, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal, al establecer un procedimiento privativo, en la que el Congreso Local se erige como un tribunal para remover al presidente de la defensoría y la Legislatura carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos.

**Cuarto.** Debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 33, 35 y 37 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativos a la designación del visitador general y del secretario ejecutivo por la Legislatura Estatal, pues se vulnera el principio de autonomía de gestión del organismo local e incumplen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

j) Los artículos impugnados se traducen en una limitación injustificada de la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos, la designación del visitador general y del secretario ejecutivo impide que el organismo ejerza plenamente su autonomía porque admite la posibilidad de que los servidores públicos propuestos sean rechazados o no alcancen la votación requerida, vulnerando con ello el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

**Quinto.** Debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción II, 116 y 117 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro impugnada, relativos a la competencia de la defensoría para conocer de actos discriminatorios entre particulares, ya que vulnera la competencia otorgada por el Constituyente Permanente para investigar quejas en contra de servidores públicos y autoridades por violaciones a derechos humanos de naturaleza administrativa.

k) Se transgrede el contenido al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, pues la norma general impugnada omite tomar en consideración la competencia que expresamente le otorgó el constituyente permanente en conocer de procedimientos de queja provenientes de servidores públicos o autoridades estatales y no por particulares.



**Sexto.** Inconstitucionalidad de los artículos 91, fracción I, 95 y 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativos a las recomendaciones y acuerdos de responsabilidad, ya que vulneran los principios de presunción de inocencia, garantía de audiencia y se transgrede la competencia otorgada por el Constituyente Permanente a los Congresos Locales para que citen ante el Pleno a los servidores que incumplan las resoluciones.

l) Las normas impugnadas establecen que los acuerdos de responsabilidad deben contener una aceptación expresa acerca de la violación cometida por el servidor público y en caso de incumplimiento deberán comparecer ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Legislatura, para expresar las razones por las cuales decidieron no aceptar el acuerdo de responsabilidad, lo cual es inconstitucional, pues el deber de aceptar la resolución que emita la defensoría y la obligación de comparecer ante la Legislatura de la entidad en caso de incumplimiento, surte efectos, únicamente cuando el organismo protector de derechos humanos emite una recomendación. De tal suerte que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de presunción de inocencia y garantía de audiencia, pues obligan a que se le impute a cualquier servidor público una irregularidad de carácter administrativo.

m) La inconstitucionalidad también se comprueba, pues si el destinatario acepta el acuerdo de responsabilidad y lo incumple, es obligado a comparecer ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Legislatura, contraviniendo con ello el artículo 102 apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que establece que dicha comparecencia es exclusiva para los servidores públicos o autoridades que no acepten o incumplan una recomendación.

n) De igual forma el artículo 106 del ordenamiento impugnado es inconstitucional. Dicho precepto establece que todo servidor público que incurra en desacato, deberá comparecer, primeramente ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública y que una vez escuchados los razonamientos, la comisión decidirá si lo cita para que sea el Pleno el que lo escuche y cuestione, lo cual es irregular, pues el servidor público comparecerá ante una comisión legislativa que no representa a la Asamblea en Pleno y tampoco refleja la participación de todas las fuerzas políticas que integran la Legis-



latura, con lo cual se debilita el control político consagrado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la demanda con el número 102/2015, y dada la identidad de leyes combatidas, ordenó su acumulación con la diversa acción 101/2015, por lo cual se ordenó su turno al mismo Ministro instructor.

**Demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 105/2015).** Por escrito presentado el cinco de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince.

En su demanda, la accionante señaló como órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro y precisó como preceptos constitucionales vulnerados a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I y II, 16, 102, apartado B y 133.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló los siguientes cinco conceptos de invalidez:

**Primero.** El artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es contrario a los artículos 102, apartado B, de la Constitución Federal, así como al principio de legalidad, al facultar al organismo local de protección de derechos humanos para emitir interpretaciones de las disposiciones legales.

a) El sistema de protección de derechos humanos no autoriza a los organismos de protección previstos en el artículo 102 de la Constitución Federal para realizar la interpretación de disposiciones legales, pues es una tarea del



sistema jurisdiccional. Situación por la cual, la disposición impugnada se aleja de la función de protección de derechos humanos y del principio de legalidad aunado a que inhibe la actividad jurisdiccional, mediante interpretaciones legales que no son vinculatorias y carecen de ejecutabilidad.

**Segundo.** El artículo 28, fracción X, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es contrario a los artículos 1o., 102, apartado B y 133 de la Constitución Federal, al resultar opuesto al sistema de control constitucional y convencional que rige en el sistema jurídico mexicano, así como el principio de supremacía constitucional.

b) La norma impugnada resulta inválida, pues el sistema de control difuso (constitucional o convencional) se encuentra reservado al Poder Judicial, mientras que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

c) El artículo impugnado autoriza al presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro a realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad y, por tanto, resulta irregular.

**Tercero.** El artículo 30 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es contrario al artículo 6o., apartado A, fracciones I y VIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como contrario al derecho de acceso a la información pública, al establecer que las actas del consejo de dicho organismo serán de carácter reservado.

d) El artículo 30 de la ley impugnada contradice directamente el Texto Constitucional en tanto establece un régimen de excepción no previsto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, ya que dicho precepto constitucional sólo permite la reserva de la información cuando atenta contra el interés social o la seguridad nacional.

e) Así, el carácter de información reservada otorgado por la legislación impugnada a la información contenida en las actas de consejo, cuando ésta no



atenta contra la seguridad nacional o contra el interés social resulta contrario a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales, en cuyo artículo 74 se dispone que las actas de las sesiones del consejo consultivo de los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas serán públicas.

**Cuarto.** Los artículos 48 y 121 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son contrarios a los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal, por contravenir el derecho de protección de datos personales.

f) En efecto, mientras que los artículos 6o. y 16 constitucionales reconocen el derecho a la protección de los datos personales, los artículos 48 y 121 de la ley combatida postulan como regla general la publicidad de los datos personales, condicionando su confidencialidad a que así lo solicite expresamente el titular de los datos.

g) Los artículos 48 y 121 de la ley impugnada al prever como requisito la existencia de una solicitud para que se decrete la confidencialidad de los datos personales vulneran justamente el derecho a la protección de datos personales, exponiendo a las personas a violación a su seguridad personal, especialmente, de las víctimas y testigos de violaciones a derechos.

**Quinto.** Los artículos 33, 35, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son contrarios al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, por contravenir el diseño constitucional de los organismos de protección de derechos humanos, el principio de autonomía, así como el sistema de responsabilidad de los servidores públicos.

En efecto, la accionante aduce que existe violación a la autonomía del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, mediante el establecimiento de la facultad para la designación por parte del Poder Legislativo Local del visitador general y del secretario ejecutivo, de conformidad con los artículos 33 y 35 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.



h) Ello, pues con dicho mecanismo se atenta contra la independencia de la defensoría de derechos humanos, la que debe incluir la facultad de designación de sus estructuras, ya que se prevé que el Legislativo será quien designe por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura al secretario ejecutivo y al visitador general.

i) Los artículos impugnados atentan contra el desarrollo de los objetivos de la defensoría y condicionan su funcionamiento al permitir al Legislativo designar al secretario ejecutivo y al visitador general, los cuales tienen funciones torales y deben ser independientes de cualquier control político tanto en su actuación y designación, y cuyo nombramiento sólo debería corresponder al presidente del organismo local de protección de derechos humanos –el cual sí debe ser elegido por el Legislativo– con participación de la sociedad civil.

j) Por tanto, las normas impugnadas se distancian del principio de división de poderes, pues: i) prevén la elección de funcionarios que la Constitución Federal no señala; ii) el procedimiento de designación no se ajusta a una consulta pública; y, iii) la Constitución tampoco prevé la participación de otros poderes en la designación de tales funcionarios. De tal suerte que se rompe el equilibrio constitucional basado en los controles de poder.

Por otra parte, la accionante alega violación a la autonomía del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, mediante el establecimiento de la facultad del Legislativo para la remoción del presidente, secretario ejecutivo y visitador general.

k) Los artículos 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro se oponen al diseño constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, al prever causas de remoción distintas y especiales para esos funcionarios. Es decir, son causales diferentes a las previstas para el resto de servidores públicos a las contenidas en la Constitución Local y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

l) El procedimiento de remoción se integra por determinación de la Legislatura ante causas estimadas como graves, o bien, por la propuesta formulada a petición de uno o varios ciudadanos, no obstante, carece de identidad –no



distingue su naturaleza de juicio político o de procedimiento de responsabilidades administrativas– pues los medios de control constitucional implican el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar al servidor público.

Por acuerdo de seis de octubre de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 105/2015, y al advertir relación de ésta con las acciones de inconstitucionalidad 101/2015 y 102/2015, decretó su acumulación, por lo que ordenó el turno al mismo Ministro instructor designado previamente.

**Admisión y trámite.** Por acuerdo de seis de octubre siguiente,<sup>1</sup> el Ministro instructor dio cuenta de las demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se le dio vista a la procuradora general de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados y se requirió al Ejecutivo Local un ejemplar del Periódico Oficial del Estado.

**Trámite e informes.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

**Informe del Poder Legislativo.** El presidente de la Mesa Directiva en funciones de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, en representación del Poder Legislativo de esa entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de noviembre de dos mil quince,<sup>2</sup> presentó los informes requeridos y sostuvo lo que se detalla a continuación:

<sup>1</sup> *Ibíd*em, fojas 671 a 674.

<sup>2</sup> *Ibíd*em, fojas 702 a 718.



a) Las normas tildadas de inconstitucionales no son irregulares, la ley impugnada se aprobó con total apego a los lineamientos constitucionales para la formación de leyes; afirma que el hecho de discutir las y aprobarlas en las condiciones establecidas por la comisión dictaminadora no causaron violación alguna (violaciones e inconsistencias del proceso legislativo) y los actos que integraron el procedimiento legislativo se llevaron a cabo de acuerdo a las formalidades y bajo el principio de legalidad.

b) Es infundado que los diputados integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública no conocieran previamente el documento y, que por ello, la iniciativa no fuera sometida a discusión y votación de acuerdo al procedimiento legislativo. Lo cual se acredita con el acta de sesión de diez de febrero de dos mil quince.

c) La Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública cumplió a cabalidad con la fundamentación, aprobando el dictamen con modificaciones.

d) Contrariamente a lo manifestado si se invitó a deliberar al diputado Alejandro Cano Alcalá, así como a los autores de las iniciativas. Aunado a lo anterior, la sesión del Pleno de la Legislatura del Estado de Querétaro contó con la asistencia de 22 diputados de un total de 25 integrantes que conforman la Legislatura; posteriormente iniciada la sesión se incorporó otro diputado, sumando así 24 diputados; luego, se aprobó por mayoría calificada en votación nominal el dictamen relativo al proyecto observado de la Ley de Derecho Humanos de Querétaro, el cual se remitió al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro para la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga."

e) La violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo deben abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación de la invalidez de las irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: a) economía procesal; y, b) principio en la deliberación parlamentaria. Así, afirma que estos lineamientos fueron satisfechos en el presente caso, por lo que debe reconocerse la validez del respectivo procedimiento legislativo.



f) Por otra parte, la Legislatura procede a defender la validez de las normas impugnadas. Así, afirma que la Legislatura es quien designa al titular de la defensoría de derechos humanos de Querétaro y que no atenta con su autonomía que pueda nombrar otros funcionarios integrantes de dicho organismo, pues afirma que quién puede nombrar al funcionario de mayor jerarquía, puede nombrar al de menor jerarquía.

g) Además, el legislador dotó a la defensoría local de órganos internos, de los cuales se desprende gran parte de las funciones de difusión y defensa de los derechos humanos que realiza la defensoría, como son la secretaría ejecutiva y la visitaduría general lo que obliga al diseño de mecanismos de selección de sus titulares, utilizando los mismos estándares que para el titular de la defensoría, garantizando con ello la idoneidad de las personas en los cargos, evitando la discrecionalidad en los nombramientos de los cargos.

h) El proceso de elección de los servidores públicos que han de ocupar los cargos de la secretaría ejecutiva y la visitaduría general, parten de la propuesta de una terna de candidatos, que será formulada por el presidente de la defensoría –sin la intervención de otras instancias– de la que saldrá la persona que habrá de ocupar el cargo, quedando descartada la posibilidad de que otras entidades intervengan en la inclusión de candidatos a la terna, por lo que la designación de la persona se hará sobre la propuesta hecha por el presidente de la defensoría –manteniendo intacta su autonomía–.

**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de noviembre de dos mil quince,<sup>3</sup> el secretario de gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en representación del gobernado de esa entidad, rindió su informe y expresó los razonamientos que ahora se detallan:

a) Afirma que en cumplimiento al artículo séptimo transitorio del Decreto de Reforma Constitucional, publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario

<sup>3</sup> Ibidem, fojas 722 a 808.



Oficial de la Federación, referente al reconocimiento y protección a los derechos humanos, se procuró homologar la normatividad local para hacerla congruente con las nuevas exigencias que prevé la Constitución Federal.

b) Se disiente de los argumentos expuestos por la titular de la Procuraduría General de la República, pues se considera que las disposiciones impugnadas no vulneran la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, ya que si bien se faculta al Congreso del Estado para nombrar y remover a los funcionarios, ello responde a una razón constitucionalmente válida.

c) Lo referido por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son inconstitucionales, deviene infundado, pues la atribución del Congreso Local para nombrar y remover a los funcionarios responde a una razón constitucionalmente válida que está sustentada en el ejercicio de la soberanía popular.

d) La Legislatura Local respetó la autonomía de la defensoría, pues concedió la atribución al presidente del organismo para proponer la terna de dichos funcionarios, por lo que la persona que ocupará el cargo surgirá de la misma institución y no de otro poder u órgano.

e) Por otra parte, alega que el hecho de que el artículo 5 de la ley controvertida se haya facultado a la defensoría de los derechos humanos para emitir interpretaciones sobre disposiciones legales, no violenta el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, pues la labor interpretativa que realice la comisión forma parte de su propia naturaleza, al ser ente protector de los derechos humanos, lo que requiere interpretar las disposiciones jurídicas que ésta defiende.

f) No se invade el ámbito de competencia del Poder Judicial de la Federación porque la interpretación que realiza la defensoría local no es obligatoria ni vinculatoria.

g) Lo referente a que los artículos 48 y 121 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son inconstitucionales, resulta infundado, pues con-



trariamente a lo manifestado, las disposiciones controvertidas son congruentes con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que respetan la libertad de los particulares a decidir sobre el uso de sus datos personales.

h) Los preceptos reclamados no establecen la divulgación de ese tipo de información, sino que reconocen el derecho que tiene la persona a disponer libremente de ellos.

i) Respecto a los artículos 33, 35, 123 al 130 de la ley impugnada, no son inconstitucionales, al responder a una razón constitucionalmente válida, esto es, se justifica la decisión en que la designación de los titulares de la Secretaría Técnica y de la visitaduría general y los integrantes del consejo deberá realizarse de la forma más transparente posible para garantizar la idoneidad de las personas que ocuparán los cargos, impidiendo así que se designen personas que no cumplan con los perfiles o requisitos necesarios para ocupar esos puestos.

j) Por ende, no existe justificación para afirmar que la atribución concedida a la Legislatura Local para elegir y remover al secretario ejecutivo y al visitador general de la defensoría sea violatoria de su autonomía, al responder a una razón constitucionalmente válida y justificada.

k) Contrariamente a lo manifestado por la defensoría local, el Ejecutivo Local afirma que el proceso legislativo que culminó con la aprobación de la ley impugnada fue acorde con las formalidades y disposiciones establecidas en la Constitución Local, así como por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, lo cual se ve reflejado con el respectivo y correcto análisis, discusión y aprobación de la ley.

l) Respecto a la invalidez del título sexto de la ley controvertida, en el sentido de que es inconstitucional, por la aducida falta de competencia de la Legislatura Local para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer causas graves para la remoción de funcionarios del organismo local de derechos humanos, deviene infundado.



m) Lo anterior sobre la base de que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación no faculta exclusivamente al Congreso de la Unión a legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

n) La Constitución Federal prevé un sistema de facultades que se ejercen simultáneamente por la Federación y los Estados, con miras a unificar criterios que impidan la evasión de responsabilidades, en otras palabras, se trata de facultades coincidentes.

o) Respecto a la invalidez de las fracciones IV y VII del artículo 131 de la ley impugnada, deviene inexacto, pues no existe una incongruencia y violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, tampoco incertidumbre respecto al procedimiento a seguir para la remoción del presidente de la defensoría local.

p) Además el dispositivo impugnado no contradice el procedimiento de declaración de procedencia previsto en el artículo 38 de la Constitución Local, pues éste deberá realizarse previamente a la remoción del titular de la defensoría.

q) Respecto a la alegada invalidez de los artículos 35 y 37 de la ley impugnada, resulta infundado lo manifestado en ese sentido, al no existir justificación para afirmar que la atribución concedida a la Legislatura para elegir y remover al secretario ejecutivo y al visitador general de la defensoría es violatoria de la autonomía, ya que responde a una razón constitucionalmente válida que está plenamente justificada y sustentada en los principios generales que norman el ejercicio del poder público. El Ejecutivo Local solicita que las normas impugnadas sean analizadas bajo un estándar ordinario de validez.

r) Los artículos 17, fracción II, 116 y 117 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro no son inconstitucionales, por prever un procedimiento de conciliación entre los particulares. Además, al no constituir un precepto sustancialmente novedoso el procedimiento de conciliación entre particulares previsto en el capítulo segundo, título quinto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, no es viable proceder al estudio de su constitucionalidad, porque constituye una reiteración del procedimiento de conciliación entre particulares regulado en la anterior Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,



por lo que al haber sido incorporado el procedimiento con antelación al ordenamiento jurídico nacional, el mismo está constitucionalmente reconocido, por lo que ese agravio es inoperante.

s) Finalmente, respecto a la impugnación de los artículos 91, fracción I, 95 y 106 del ordenamiento impugnado, resulta infundado, pues una de las causas por las que puede declararse la conclusión de un expediente de queja, es una forma de conclusión sin llegar a la emisión de la recomendación –equiparándose a una primera oportunidad para que la autoridad o el funcionario público señalados como responsables en un acto de buena voluntad aceptan los hechos imputados–.

t) También cabe la posibilidad de que el servidor público o la autoridad no acepten el acuerdo de responsabilidad y el expediente de queja seguirá su curso normal, hasta que el organismo protector de derechos humanos emita la recomendación, o bien, el acuerdo de no responsabilidad.

u) Por otra parte, al no establecerse como una exigencia el hecho de que el servidor público comparezca ante el Pleno de la Legislatura, esa facultad es optativa, lo cual queda satisfecha al comparecer ante una de las comisiones integrantes de la Legislatura, como es la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información sin que ello demerite el control político, pues precisamente la comisión será quién cuestionará y analizará las razones del funcionario que rehusó aceptar la recomendación.

En proveído de diez de noviembre de dos mil quince,<sup>4</sup> el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, se ordenó dar vista a las accionantes con los mismos y se puso a la vista el expediente a las partes para la formulación de sus alegatos.

**Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de dos de diciembre de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 998 a 1000.



Por escrito presentado el trece de septiembre de dos mil dieciséis, la delegada autorizada por el gobernador del Estado de Querétaro acudió a manifestar que el veintidós de julio de ese mismo año se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno "La Sombra de Arteaga", el decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos de esa misma entidad, por lo que solicitó que se sobreseyera en el presente juicio con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.

Posteriormente, por escrito presentado el siete de abril de dos mil diecisiete, quien se ostentó como actual presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro para el periodo comprendido del doce de febrero de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil veintidós, por designación de la Legislatura Local, acudió a solicitar se le reconociera personalidad en el presente juicio y en seguida a tener a la accionante por desistida de esta acción.

Por acuerdo de diez de abril de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo a la compareciente con la personalidad con la que se ostentó; sin embargo, se negó su solicitud de desistimiento, al no resultar aplicable dicha figura en la acción de inconstitucionalidad.

## II. 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, el abrogado inciso c) (aplicable por el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce) y el inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que es interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, así como por la Procuraduría General de la República contra una ley del Estado de Querétaro.

## III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.



La Procuraduría General de la República impugna los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro publicada en el Periódico Oficial Local el tres de septiembre de dos mil quince.

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro combate por su parte toda la ley citada, por lo que respecta a violaciones del procedimiento legislativo, y por vicios propios impugna los artículos 17, fracción II, 33, 35, 37, 91, fracción I, 95, 106, 116, 117 y 122 a 131 de la misma ley.

Y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso acción en contra de los artículos 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la misma ley.

Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como **efectivamente impugnados** en el presente medio de control únicamente a los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 106, 116, 117, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro publicada el tres de septiembre de dos mil quince, los cuales se combaten por vicios propios; sin embargo, también debe tenerse como combatida a toda la ley únicamente con motivo de violaciones al procedimiento legislativo.

#### IV. OPORTUNIDAD

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>5</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

<sup>5</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."



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.

Ahora bien, la ley combatida se publicó el tres de septiembre dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes cuatro de septiembre al sábado tres de octubre de dos mil quince, por lo que siendo inhábil este último día, en términos del primer párrafo del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, debe entenderse que el plazo finalizó hasta el lunes cinco de octubre de la misma anualidad.

Consecuentemente, dado que las demandas de la Procuraduría General de la República y de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro se interpusieron en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia el dos de octubre de dos mil quince, se satisface el requisito de temporalidad que se analiza. De la misma manera debe tenerse por oportuna la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que se presentó el cinco siguiente ante este Alto Tribunal.

## V. LEGITIMACIÓN

Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan enseguida.

En lo que interesa, el abrogado inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal dispone, sustancialmente, que puede interponer acción de inconstitucionalidad "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>6</sup>

<sup>6</sup> Debe hacerse notar que el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional fue abrogado por reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil cuatro. En su lugar, se agregó el inciso i), el cual establece lo siguiente: "El fiscal general de la República respecto de leyes federales



Por tanto, al acudir a interponer el presente juicio la procuradora general de la República en contra de una ley local, quien acredita su cargo con la copia certificada de la designación realizada por el presidente de la República, por lo que una vez constatada la ratificación del Senado, debe reconocerse legitimación activa.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que pueden interponer acción de inconstitucionalidad los organismos de protección de derechos humanos equivalentes en las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

Así, quien acude al presente juicio para interponer el presente juicio es el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, lo cual acredita con copia certificada de la constancia expedida por la Legislatura de ese mismo Estado con fecha de quince de febrero de dos mil quince, por lo cual también cabe reconocerle legitimación activa.

Finalmente, el mismo inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrá interponer este juicio "La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

---

y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.". Sin embargo, lo relevante para reconocer legitimación a la Procuraduría General de la República es el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio de la referida reforma constitucional, que establece lo siguiente: "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."



Por su parte, quien suscribe la demanda respectiva es el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, que tuvo verificativo el trece de noviembre de dos mil catorce, por lo que también debe reconocerse a éste legitimación activa.

Finalmente, cabe precisar que en la norma constitucional se limita la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los Estados para impugnar leyes que puedan violar derechos humanos, lo cual debe tenerse por acreditado, ya que en la especie ambos impugnan la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, alegando que sus normas violan preceptos constitucionales y convencionales relacionados con derechos humanos.

Si bien es cierto que ambos accionantes combaten normas orgánicas de la Defensoría de Derechos Humanos de la entidad en cuestión, este Pleno ha reconocido esta posibilidad en otras ocasiones, siendo el último precedente relevante la acción de inconstitucionalidad 30/2013, resuelta por este Alto Tribunal el veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Este Tribunal Pleno estima que debe sobreseerse en el presente juicio respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33 –excepto el penúltimo párrafo–, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95 así como las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Ello, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



De la lectura del artículo 19, fracción V, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos. La causal de improcedencia antes mencionada resulta aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65 de la ley reglamentaria de la materia, que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19.

Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda –como en la especie acontece, al haber sido derogado y reformados y, por tanto, no estar más en vigor los preceptos impugnados–, pues además de que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria, que literalmente establece:

**"Artículo 45.** ... La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2004, publicada en el Tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos

---

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

**"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

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

"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."



mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 182048», de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título II de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

En efecto, en el caso se impugnan los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33 –excepto el penúltimo párrafo–, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, y las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil quince, preceptos que han perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis. Para ilustrar la modificación de los contenidos normativos se inserta la siguiente tabla comparativa de ambos cuerpos legislativos.



(P.O. 3 de septiembre de 2015)	(P.O. 22 de julio de 2016)
<p>"<b>Artículo 5.</b> La defensoría, a petición ciudadana, podrá emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violenten disposiciones en materia de derechos humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias."</p>	<p>"<b>Artículo 5.</b>" Derogado.</p>
<p>"<b>Artículo 17.</b> La defensoría tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>"...</p> <p>"II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, probables violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de carácter administrativo en que incurran servidores públicos, estatales o municipales o en las que algún otro agente social incurra en ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad estatal o municipal."</p>	<p>"<b>Artículo 17.</b> La defensoría tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>"...</p> <p>"II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, probables violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de carácter administrativo en que incurran servidores públicos estatales o municipales."</p>
<p>"<b>Artículo 28.</b> El presidente de la defensoría tendrá las siguientes facultades:</p> <p>"...</p> <p>"X. Emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, informes y demás resoluciones, cuando las autoridades estatales o municipales no cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad y formular las denuncias o quejas ante las autoridades competentes, cuando de una investigación en curso se presuma la comisión de un delito o conducta probamente (sic) irregular de carácter administrativo."</p>	<p>"<b>Artículo 28.</b> El presidente de la defensoría tendrá las siguientes facultades:</p> <p>"...</p> <p>"X. Emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, informes y demás resoluciones, cuando las autoridades estatales o municipales no cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como formular las denuncias o quejas ante las autoridades competentes, cuando de una investigación en curso se presuma la comisión de un delito o conducta probamente (sic) irregular de carácter administrativo."</p>



**"Artículo 30.** El consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias; sus integrantes tendrán derecho a voz y a voto, y tomarán sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes.

"...

"La información contenida en las actas del consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada sesión."

**"Artículo 33.** El secretario ejecutivo durará en su cargo hasta cinco años, con posibilidad de ratificación para un periodo igual. Será designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del presidente de la defensoría, quien, para tal efecto, deberá sugerir a tres candidatos que cumplan con los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;

"III. Contar con título profesional afín a las funciones de la secretaría ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y

"IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de derechos humanos.

"Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente ley.

**"Artículo 30.** El consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias; sus integrantes tendrán derecho a voz y a voto, y tomarán sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes.

"...

"La información contenida en las actas del consejo será pública, así como el orden del día de cada sesión."

**"Artículo 33.** El secretario ejecutivo será designado por el presidente de la defensoría, quien para su selección deberá vigilar que cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;

"III. Contar con título profesional afín a las funciones de la secretaría ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y

"IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de derechos humanos.

"Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente ley.

"Para el caso de que uno o más de los candidatos a secretario ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por



"Para el caso de que uno o más de los candidatos a secretario ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la mesa directiva, solicitando, al presidente de la defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley."

**"Artículo 35.** El visitador general será designado por (sic) Legislatura en los mismos términos establecidos para el secretario ejecutivo; durará en su cargo cinco años, con posibilidad de ratificación hasta por un periodo igual, por una sola vez.

"Para el caso de que uno o más de los candidatos a visitador general que integren la terna propuesta por el presidente no cumplan con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la mesa directiva, solicitando al presidente que proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la nueva terna en la que se podrá incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley.

"El visitador general, para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de visitadores adjuntos, visitadores adjuntos auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento.

"El visitador general suplirá las ausencias del presidente en funciones.

"Podrá ser removido bajo el procedimiento establecido para la remoción del pre-

el presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la mesa directiva, solicitando, al presidente de la defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley."

**"Artículo 35.** El visitador general será designado por el presidente de la defensoría.

"Para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de visitadores adjuntos, visitadores adjuntos auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento.

"El visitador general suplirá las ausencias del presidente en funciones."



...sidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente ley."

**"Artículo 37.** El visitador general, tiene las siguientes facultades:

"I. Designar a los visitadores adjuntos;

"II. Coordinar el trabajo del personal a su cargo;

"III. Recibir, admitir o rechazar las quejas, inconformidades y recursos presentados por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la defensoría;

"IV. Presentar al presidente de la defensoría un informe anual, durante la última semana del mes de enero de cada año, sobre las actividades de la defensoría;

"V. Proponer al presidente la celebración, en los términos de la legislación aplicable, de acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración, con organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de los fines de la defensoría;

"VI. Iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación sobre las denuncias de violación a los derechos humanos, de que tuviere conocimiento;

"VII. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos, que por su propia naturaleza así lo permitan;

"VIII. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyec-

**"Artículo 37.** El visitador general, tiene las siguientes atribuciones:

"I. Designar a los visitadores adjuntos y visitadores adjuntos auxiliares;

"II. Coordinar el trabajo del personal a su cargo;

"III. Recibir, admitir o rechazar las quejas, inconformidades y recursos presentados por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la defensoría;

"IV. Presentar al presidente de la defensoría un informe anual, durante la última semana del mes de enero de cada año, sobre las actividades de la defensoría;

"V. Proponer al presidente la celebración, en los términos de la legislación aplicable, de acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración, con organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de los fines de la defensoría;

"VI. Iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación sobre las denuncias de violación a los derechos humanos, de que tuviere conocimiento;

"VII. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los derechos humanos, que por su propia naturaleza así lo permitan;

"VIII. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyec-



<p>tos de recomendación o acuerdo, que se someterán al presidente, para su consideración;</p> <p>"IX. Realizar visitas e inspecciones en dependencias públicas, privadas, centros de reclusión y otros similares a fin de observar la salvaguarda de los derechos humanos;</p> <p>"X. Proponer al presidente la emisión de las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y, en su caso, formular las denuncias o quejas que procedan ante las autoridades competentes;</p> <p>"XI. Proponer al presidente las medidas conducentes, para la mejor protección de los derechos humanos en el Estado;</p> <p>"XII. Coordinar las acciones tendientes a la protección de las víctimas;</p> <p>"XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos con las autoridades, derivados de las resoluciones de la defensoría;</p> <p>"XIV. Realizar todos los trámites necesarios para el seguimiento de las quejas y el cumplimiento de recomendaciones;</p> <p>"XV. Solicitar las medidas cautelares que se requieran;</p> <p>"XVI. Intervenir, por medio de la Coordinación de Atención a la Víctima, en asuntos relacionados con violencia familiar que se presenten en el Estado, por lo que contará con las siguientes facultades:</p> <p>"a) Conocer, a petición de parte o de oficio, conductas que se encuadren en el concepto de violencia familiar.</p>	<p>tos de recomendación o acuerdo, que se someterán al presidente, para su consideración;</p> <p>"IX. Realizar visitas e inspecciones en dependencias públicas, privadas, centros de reclusión y otros similares a fin de observar la salvaguarda de los derechos humanos;</p> <p>"X. Proponer al presidente la emisión de las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y, en su caso, formular las denuncias o quejas que procedan ante las autoridades competentes;</p> <p>"XI. Proponer al presidente las medidas conducentes, para la mejor protección de los derechos humanos en el Estado;</p> <p>"XII. Coordinar las acciones tendientes a la protección de las víctimas;</p> <p>"XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos con las autoridades, derivados de las resoluciones de la defensoría;</p> <p>"XIV. Realizar todos los trámites necesarios para el seguimiento de las quejas y el cumplimiento de recomendaciones;</p> <p>"XV. Solicitar las medidas cautelares que se requieran;</p> <p>"XVI. Intervenir, por medio de la Coordinación de Atención a la Víctima, en asuntos relacionados con violencia familiar que se presenten en el Estado, por lo que contará con las siguientes facultades:</p> <p>"a) Conocer, a petición de parte o de oficio, conductas que se encuadren en el concepto de violencia familiar.</p>
---	---



"b) Realizar visitas a asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y organismos enfocados a la atención de la niñez y las mujeres, a efecto de verificar la observancia y respeto a los derechos humanos de estos grupos, así como la elaboración del padrón previsto en el artículo 17, fracción IX, de la presente ley.

"c) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable comisión de conductas tipificadas como delitos, a efecto de que se realice la investigación correspondiente.

"d) Coadyuvar, en los términos de la legislación aplicable, con el Ministerio Público en la atención de casos de violencia familiar.

"e) Asesorar legalmente a la víctima, victimario y familiares que han sido objeto de violencia familiar, sobre las acciones orientadas al resarcimiento del daño que se les produjo, en su caso.

"f) Gestionar la asistencia médica, psicológica o de cualquier otro tipo, en favor de las víctimas de violencia familiar, en los casos que así lo ameriten.

"g) Generar un diagnóstico sobre la situación producida por la violencia familiar en el Estado; y

"XVII. Las demás que le señale la ley."

"**Artículo 48.** Cuando el quejoso solicite que su nombre se mantenga en la más estricta reserva, la defensoría resolverá conforme a la circunstancia particular de la queja. Los testigos podrán solicitar la confidencialidad de sus nombres."

"b) Realizar visitas a asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y organismos enfocados a la atención de la niñez y las mujeres, a efecto de verificar la observancia y respeto a los derechos humanos de estos grupos, así como la elaboración del padrón previsto en el artículo 17, fracción IX, de la presente ley.

"c) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable comisión de conductas tipificadas como delitos, a efecto de que se realice la investigación correspondiente.

"d) Coadyuvar, en los términos de la legislación aplicable, con el Ministerio Público en la atención de casos de violencia familiar.

"e) Asesorar legalmente a la víctima, victimario y familiares que han sido objeto de violencia familiar, sobre las acciones orientadas al resarcimiento del daño que se les produjo, en su caso.

"f) Gestionar la asistencia médica, psicológica o de cualquier otro tipo, en favor de las víctimas de violencia familiar, en los casos que así lo ameriten.

"g) Generar un diagnóstico sobre la situación producida por la violencia familiar en el Estado; y

"XVII. Las demás que le señale la ley."

"**Artículo 48.** El nombre del quejoso se mantendrá bajo la más estricta reserva a menos de que manifieste su voluntad por hacerlo público; de igual forma, se mantendrá bajo reserva los nombres de los testigos, quienes sólo por petición expresa podrán hacerlo público."



<p>"<b>Artículo 91.</b> El proyecto del acuerdo de responsabilidad deberá contener lo siguiente:</p> <p>"I. Aceptación expresa sobre los hechos y los derechos humanos violentados."</p>	<p>"<b>Artículo 91.</b> El proyecto del acuerdo de responsabilidad deberá contener lo siguiente:</p> <p>"I. Derogada"</p>
<p>"<b>Artículo 95.</b> El incumplimiento del acuerdo de responsabilidad podrá hacerse público y se notificará a la Legislatura, para que ésta solicite la comparecencia de quien considere necesario, para explicar las causas de dicho incumplimiento."</p>	<p>"<b>Artículo 95.</b> El incumplimiento del acuerdo de responsabilidad podrá generar la continuidad del trámite de queja."</p>
<p>"Capítulo II</p> <p>"Del procedimiento conciliatorio entre particulares</p> <p>"<b>Artículo 116.</b> Cuando se presente una queja por probables conductas discriminatorias realizadas por particulares, la defensoría iniciará el procedimiento conciliatorio."</p>	<p>"Capítulo II</p> <p>"Del procedimiento conciliatorio entre particulares</p> <p>"<b>Artículo 116.</b>" (Derogado, P.O. 22 de julio de 2016)</p>
<p>"<b>Artículo 117.</b> La defensoría notificará al particular que probablemente haya cometido conductas discriminatorias del contenido de la queja, haciéndole saber que, si así lo desea, podrá someter la misma al procedimiento conciliatorio.</p> <p>"En caso de que las partes lo acepten, deberá celebrarse la audiencia de conciliación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación al particular, contando con un plazo de ocho días hábiles para manifestar si es su deseo someterse al procedimiento de conciliación.</p> <p>"Para este efecto, se deberá privilegiar el diálogo y el acuerdo entre las partes. Si cualquiera de ellas o ambas no aceptan el procedimiento conciliatorio de la</p>	<p>"<b>Artículo 117.</b>" (Derogado, P.O. 22 de julio de 2016)</p>



defensoría, ésta atenderá la queja correspondiente y brindará orientación al quejoso para que acuda ante las instancias judiciales o administrativas correspondientes e iniciará la investigación conforme a lo dispuesto en la presente ley."

**"Artículo 121.** Cuando se haya solicitado la confidencialidad de la identidad, no se incluirán los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales."

**"Artículo 131.** La remoción del presidente de la Defensoría de los derechos humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

"I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;

"II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de derechos humanos;

"III. El desacato de una orden judicial;

"IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;

"V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;

"VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a

**"Artículo 121.** En los informes anuales o especiales, no se incluirán los datos personales del quejoso."

**"Artículo 131.** La remoción del presidente de la Defensoría de los derechos humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

"I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;

"II. (Derogada)

"III. El desacato de una orden judicial;

"IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;

"V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;

"VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a



<p>conocer públicamente por la defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;</p> <p>"VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura;</p> <p>"VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;</p> <p>"IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;</p> <p>"X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la defensoría; y</p> <p>"XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley."</p>	<p>conocer públicamente por la defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;</p> <p>"VII. (Derogada)</p> <p>"VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;</p> <p>"IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;</p> <p>"X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la defensoría; y</p> <p>"XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley."</p>
--	--

De la anterior tabla se concluye que mediante decreto publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis se reformaron varias de las disposiciones impugnadas. Este Pleno ha determinado que debe sobreseerse en una acción de inconstitucionalidad respecto de aquellas que normas han cesado sus efectos si se actualiza cualquiera de dos escenarios, o bien, lisamente el legislador deroga el contenido impugnado<sup>8</sup> o éste sufre un cambio material o sustantivo suficiente para calificarlo como un nuevo acto legislativo.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia P./J. 18/2013 (10a.) de este Tribunal Pleno, visible en la página 45 del Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Décima Época, con número de registro digital: 2003950» con el siguiente texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V,



Así, debe concluirse que actualizan el primer supuesto –la derogación de todo el contenido normativo impugnado– los artículos 5, 91, fracción I, así como únicamente las fracciones II y VII del artículo 131 de la ley impugnada, pues su contenido se ha suprimido con motivo de la reforma. Misma suerte deben correr los artículos 116 y 117. El resto de las normas y porciones normativas impugnadas fueron modificadas material o sustantivamente para calificarlas de genuinos nuevos actos legislativos, lo cual actualiza el segundo supuesto de cesación de efectos.

En efecto, el artículo 17, fracción II, fue modificado para limitar las atribuciones de la Defensoría de Derechos Humanos Local, pues ahora se ha excluido de su ámbito de competencias conocer de las violaciones en las que incurra "algún otro agente social" "con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad estatal o municipal", lo cual era combatido al considerarse exce-

---

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia: P./J. 25/2016 (10a.) de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, visible en la página 65 del Libro 35, Tomo I, octubre de 2016 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época, con número de registro digital: 2012802», con el siguiente texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."



sivo de la competencia tasada e indisponible que se encuentra en el artículo 102, apartado B, de la Constitución y, ahora, se dispone que la defensoría sólo podrá conocer de las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos estatales o municipales.

El artículo 28, fracción X, de la ley fue modificado para eliminar del ámbito de facultades del presidente de la defensoría "aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad", la cual fue expresamente combatida en esta acción de inconstitucionalidad.

El artículo 30, tercer párrafo, de la ley fue modificado para invertir la regla previa. Antes establecía que: "La información contenida en las actas del consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada sesión", mientras que ahora establece que: "La información contenida en las actas del consejo será **pública**, así como el orden del día de cada sesión", lo que evidencia el cambio sustantivo en su contenido normativo.

Por su parte el artículo 33 de la ley tiene dos contenidos impugnados, uno de los cuales se modificó sustancialmente, por lo que respecto de éste debe sobreseerse y sólo subsistir para su estudio aquel que se conserva sin cambio sustantivo.

En efecto, antes el primer párrafo del artículo 33 establecía que el secretario ejecutivo debía ser "designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del presidente de la defensoría", mientras que ahora establece que dicho funcionario "será designado por el presidente de la defensoría"; sin embargo, el penúltimo párrafo se conservó intacto y continúa estableciendo que: "Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente", lo cual es expresamente impugnado en esta acción; por tanto, sólo debe subsistir como materia de estudio el referido penúltimo párrafo de este precepto constitucional y sobreseer en el resto.

El artículo 35 de la ley contenía dos regulaciones impugnadas que fueron modificadas sustantivamente. Antes, la norma establecía que el visitador gene-



ral sería designado por la Legislatura en los mismos términos establecidos para el secretario ejecutivo y que podía ser removido bajo el procedimiento establecido para la remoción del presidente por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la ley, mientras que ahora se establece que este servidor público será designado por el presidente de la defensoría, sin sujetarse al mismo procedimiento de remoción previamente establecido.

Este Pleno estima que debe incluirse en la presente determinación de sobreseimiento al artículo 37 de la ley impugnada, ya que si bien éste no sufrió modificación alguna, su contenido se combatía como parte integrante de un circuito normativo ligado al artículo 35, vinculado con las condiciones de nombramiento y remoción del visitador general, por lo que al haberse modificado éstas, debe sobreseerse respecto de ambos preceptos.

El artículo 48 de la ley también cambió al invertir las reglas relativas a la reserva del nombre del quejoso y de los testigos, pues antes se determinaba que dicha reserva se debía solicitar expresamente por los interesados, debiendo la defensoría acordar conforme a las circunstancias particulares de la queja, mientras que ahora se establece que dicha reserva se establecerá desde un inicio, a menos que los interesados manifiesten lo contrario.

Finalmente, el artículo 121 de la ley también se modificó materialmente, ya que antes establecía que cuando se hubiera solicitado la confidencialidad de la identidad no se debía incluir los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales, mientras que ahora se prescribe que en los informes anuales o especiales se deben incluir los datos personales del quejoso.

No existiendo otras causales de improcedencia aducidas por las partes y no observándose otra de oficio, este Pleno procede a analizar el fondo del asunto, el cual se limita a la evaluación de la validez constitucional de los artículos 33, penúltimo párrafo, 106, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 (con exclusión de las fracciones II y VII), debiendo sobreseer sobre el resto de los preceptos impugnados de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

Pues bien, este Tribunal Pleno procede a evaluar la validez constitucional de las normas impugnadas. La estructura de este apartado se dividirá de la siguiente manera. En primer lugar, se abordaran las violaciones al procedimiento legislativo, por ser de estudio preferente.<sup>10</sup> De no prosperar éstas, en un segundo apartado se evaluarán las normas impugnadas en sus propios méritos, cuyo análisis se puede dividir en tres tópicos distintos, a saber: **i)** facultad legislativa de remoción del secretario ejecutivo; **ii)** esquema de comparecencia ante la no aceptación de una recomendación de un servidor público; y, **iii)** procedimiento y causales de remoción del presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

### Violaciones al procedimiento legislativo

La Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro dedica el primer concepto de invalidez de su demanda a formular las violaciones al procedimiento legislativo de la ley impugnada, las que se hacen consistir en las siguientes.

La accionante reprocha que la iniciativa presentada por el diputado Alejandro Cano Alcalá fue sometida verbalmente para su análisis y discusión de manera irregular a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública en la sesión del 10 de febrero de 2015, ya que afirma que en esa misma sesión se aprobó el dictamen de la iniciativa, lo que indica que los diputados integrantes de dicha comisión dictaminaron un proyecto de ley que no conocían; argumenta, así, que en ese dictamen se omitió analizar las iniciativas de Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro presentada por el referido diputado y por el presidente de la propia defensoría local, por lo que debe concluirse que la Comisión no evaluó los méritos de ninguna de las dos; y finalmente alega que la Comisión legislativa citada violó el artículo 40 de la Ley

<sup>10</sup> P./J. 32/2007, cuyo rubro es el siguiente: "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."



Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro, pues no se extendió una invitación al presidente de la defensoría para participar en la deliberación de su iniciativa en condiciones de efectividad, esto es, a través de una invitación oportuna acompañada de los elementos necesarios para prepararse previamente a dicha sesión.

Los argumentos de la accionante son infundados.

Este Tribunal Pleno ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer de manera innecesaria etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no dar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, el 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 una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.<sup>11</sup>

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas. 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 represen-

<sup>11</sup> Tesis aislada P. XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII, junio de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 169493», de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."



tantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como 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.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como dispone el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

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.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, 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.



De conformidad con lo expuesto, 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, párrafo segundo y 16, párrafo primero, 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.<sup>12</sup>

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es, precisamente, de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz

<sup>12</sup> Tesis aislada: P. L/2008 de este Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII, junio de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 169437», de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



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 las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y 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 los mismos.

Ahora bien, con la finalidad de aplicar el estándar anterior a los hechos del caso, es menester señalar que el procedimiento legislativo se puede entender como la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir la modificación de normas generales; en el entendido de que todo procedimiento de esa naturaleza por regla se integra de seis fases, a saber: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e inicio de vigencia; cuyo propósito consiste en brindar seguridad jurídica (a través del cumplimiento de todas y cada una de las formalidades previstas) y evitar que se legisle de forma irresponsable o se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva.

En esas condiciones, resulta importante conocer el procedimiento legislativo local, el cual se regula en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, cuyas disposiciones relevantes vigentes en el momento de la aprobación de la ley impugnada se retoman.

Así, el artículo 18, fracción II, de la Constitución Local establece que a los diputados, entre otros, corresponde la iniciativa de las leyes,<sup>13</sup> el cual; sin embargo, debe interrelacionarse con el artículo 16, fracción XV de la abrogada Ley

<sup>13</sup> "Artículo 18. La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

"...

"II. A los diputados."



de Derechos Humanos, que otorgaba a la extinta Comisión Estatal de Derechos Humanos –sustituida por la actual defensoría– la facultad de "presentar iniciativas de ley al Congreso del Estado en materia de derechos humanos."

Por su parte, el artículo 19 de la Constitución Local detalla la tramitación del procedimiento legislativo y al respecto prevé que las iniciativas de ley se deben hacer del conocimiento del Pleno del Congreso, y que las comisiones deberán emitir los dictámenes correspondientes, en los cuales podrán proponer aprobarlas en sus términos, con modificaciones, o bien, ser rechazadas, siendo específica la norma en precisar que: "En ningún caso se podrá dispensar su dictamen."

La fracción III del artículo 19 constitucional dispone que: "Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa." Posteriormente, en la fracción IV del mismo precepto se establece que para que un dictamen legislativo sea aprobado por el Congreso, es requisito la votación mayoritaria de su pleno, a menos que se trate de proyectos observados por el gobernador, en cuyo caso se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. Así, la fracción V del mismo artículo establece que las resoluciones del Congreso serán comunicadas al Ejecutivo Local, quien dentro de los quince días naturales siguientes a que las reciba puede emitir observaciones por una sola ocasión. Sin embargo, de no producir observación alguna, por disposición de la fracción VIII, el gobernador debe publicar la ley en un lapso de treinta días naturales, previéndose que en caso de omisión la Legislatura puede ordenarla directamente.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Artículo 19. La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

"I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;

"II. Las comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;

"III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;

"IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;

"V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del



Este trámite legislativo es detallado en sus distintas etapas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, de cuyas disposiciones destacan las siguientes para el presente caso.

El artículo 40 de la citada ley establece que: "el autor de la iniciativa deberá ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la comisión que corresponda."

Por su parte, el artículo 46 establece que: cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, el presidente de la mesa directiva podrá ordenar que se acumulen en un sólo expediente y se dictaminen conjuntamente.

El artículo 48 establece que las comisiones deben emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien, rechazarla pero no podrá dispensarse en ningún caso su dictamen. Se precisa que: "En las modificaciones se podrán suprimir fragmentos de la iniciativa, hacer variaciones de forma o de fondo y adicionar o complementar el texto original con elementos distintos a los que formen parte de la iniciativa."<sup>15</sup>

---

Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;

"VI. El titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:

"a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún Ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;

"b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;

"c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;

"d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente;

"VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a éste se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;

"VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará;

"IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo."

<sup>15</sup> "Artículo 48. (Obligatoriedad de emitir dictamen) Las comisiones deberán emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien, rechazarla, pero no podrá dispensarse en ningún caso su dictamen.



El artículo 52 de la ley establece que: "elaborado y suscrito el dictamen correspondiente, el presidente de la comisión emisora lo remitirá a cada uno de sus integrantes y a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos en medio electrónico, para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa."

Los artículos 53 y 54 regulan el debate de los dictámenes en el Pleno del Congreso. Establecen que el presidente de la Legislatura abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse ya fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura, mediante el informe que para tal efecto rinda el director de asuntos legislativos y jurídicos y que anunciada la discusión, se formará una lista de los diputados que pidan la palabra en contra o a favor, la cual se leerá de manera íntegra por un secretario, antes de comenzar el debate. En caso de que las participaciones sean a favor de un dictamen, el registro de oradores será de hasta por tres diputados, privilegiando siempre la intervención de los integrantes de los distintos grupos y fracciones legislativas, salvo acuerdo previo emitido para tal efecto por la Junta de Concertación Política.

Ahora bien, toda vez que la accionante combate vicios del procedimiento legislativo que, en su opinión, se constataron en la etapa de discusión del dictamen en la Comisión legislativa, conviene precisar el contenido de los artículos 150, 151 y 152 de la ley, al regular el trabajo de las comisiones.<sup>16</sup>

---

"Las Comisiones deberán emitir el dictamen a más tardar treinta días naturales anteriores al término del ejercicio constitucional de la Legislatura.

"En las modificaciones se podrán suprimir fragmentos de la iniciativa, hacer variaciones de forma o de fondo y adicionar o complementar el texto original con elementos distintos a los que formen parte de la iniciativa."

<sup>16</sup> "Artículo 150. (Quórum y validez de las sesiones de Comisiones) Las sesiones de las comisiones sólo serán válidas y se podrán tomar acuerdos en ellas, cuando el presidente declare su apertura y asista la mayoría de sus integrantes."

"Artículo 151. (Sede de sesión y votaciones en las sesiones de comisiones) Las comisiones sesionarán en los recintos oficiales del Poder Legislativo o fuera de éstos, por acuerdo de la propia Comisión." "El presidente tendrá voto de calidad en caso de empate en la votación de los asuntos que resuelvan."

"Artículo 152. (Tiempo de la convocatoria) La convocatoria a sesiones de las Comisiones, será expedida por su presidente y remitida a sus integrantes por escrito o a través de medios electrónicos, al menos con dos días de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión y con aviso a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos y a la Dirección de Servicios Administrativos, para que brinden el apoyo necesario en el ámbito de sus facultades y obligaciones."



Así, los referidos numerales prevén que las sesiones de las comisiones sólo serán válidas y se podrán tomar acuerdos en ellas, cuando el presidente declare su apertura y asista la mayoría de sus integrantes, las cuales sesionarán en los recintos oficiales del Poder Legislativo o fuera de éstos, por acuerdo de la propia comisión.

Para la celebración de estas sesiones se requiere de la convocatoria respectiva, la cual debe ser expedida por su presidente y remitida a sus integrantes por escrito o a través de medios electrónicos, al menos con dos días de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión y con aviso a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos y a la Dirección de Servicios Administrativos, para que brinden el apoyo necesario en el ámbito de sus facultades y obligaciones.

Pues bien, esta Suprema Corte considera que las anteriores provisiones se cumplieron en el caso concreto; igualmente, se niega la existencia de una irregularidad relevante que haya trastocado la calidad deliberativa de la democracia representativa.

Elo, pues de las constancias que obran en autos se aprecia lo siguiente. El veintitrés de septiembre de dos mil catorce, el diputado Alejandro Cano Alcalá presentó ante el Poder Legislativo Local iniciativa para la emisión de una nueva Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro con el propósito de armonizar el ordenamiento jurídico local con la reforma Constitucional Local de septiembre de dos mil trece, por la cual se cambió de denominación a la extinta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Querétaro por la de Defensoría de Derechos Humanos, para dotarle autonomía de gestión y presupuestaria, así como actualizar sus competencias al actual contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal.

Posteriormente, el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, por escrito de veintiséis de septiembre siguiente, presentó ante el Poder Legislativo Local su iniciativa de ley correspondiente.

Con base en lo anterior, mediante oficio fechado el tres de octubre de dos mil catorce, el presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura Local, haciéndose



del conocimiento de las mismas, turnó a la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública la primera de las iniciativas presentada; de igual manera, mediante oficio fechado el quince de octubre de dos mil catorce, se turnó a la misma comisión la iniciativa presentada en segundo término.

Por oficio de tres de febrero de dos mil quince, el presidente de la mesa directiva de la Legislatura Local acordó favorablemente la petición de acumulación de ambas iniciativas "a efecto de que sean dictaminadas de forma conjunta."

Como se observa, esta primera etapa de trámite inicial se ajusta a las normas que la reglamentan, ya que tanto los diputados en lo individual como el presidente de la Defensoría de Derechos Humanos están facultados para presentar iniciativas de ley, de conformidad con los artículos 18, fracción II, de la Constitución Local y 16, fracción XV, de la abrogada Ley de Derechos Humanos, respectivamente.

Igualmente, ambas iniciativas fueron admitidas a trámite por el presidente de la mesa directiva de la Legislatura, asignadas a la Comisión legislativa correspondiente, y acumuladas para su dictaminación, en términos de los artículos 19 de la Constitución Local y 46 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

Por otra parte, previo a la discusión del dictamen, se observa que, por oficio de nueve de febrero de dos mil quince, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información dirigió invitación al presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro –la cual se recibió en la oficialía de parte de ésta ese mismo día– para asistir a la sesión de la referida comisión "programada para el día 10 de febrero de 2015, a las 11:30 horas en la 'Sala de Comisiones Ezequiel Montes', del edificio ubicado en la calle 5 de mayo, esquina Luis Pasteur, en el Centro Histórico, en el que se votará el dictamen de la 'Iniciativa de Ley de Derechos Humanos de Querétaro' y la 'Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Derechos Humanos de Querétaro', esta última de su autoría ... Lo anterior, a fin de dar cumplimiento a



lo dispuesto con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro."<sup>17</sup>

Al día siguiente, el día diez de febrero de dos mil quince, se celebró la sesión de la referida Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública y del acta correspondiente se obtiene que habiéndose pasado lista se constató la existencia de quorum legal para la sesión –sólo se registró la ausencia justificada de un diputado integrante de la misma–; posteriormente, se procedió a la lectura del orden del día, en la cual se incluía el "Análisis, discusión y en su caso aprobación del proyecto de Dictamen de la 'Iniciativa de Ley de Derechos Humanos de Querétaro' y la 'Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de los Derechos Humanos de Querétaro.'".<sup>18</sup>

Previo al desahogo de ese punto, se "da cuenta de la presencia del doctor Miguel Nava Alvarado, titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, quien asiste en su carácter de autor de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de los Derechos Humanos."

Inmediatamente, después se hace constar lo siguiente: "el diputado presidente comunica que toda vez que el dictamen en cuestión fue hecho del conocimiento previo de los integrantes de la presente comisión ordinaria, instruye al diputado secretario someta a consideración y discusión el proyecto de dictamen de mérito, acorde a lo dispuesto por el artículo 53 de la ley orgánica multirreferida, solicitando a los integrantes de la comisión que nos ocupa, así como al titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, autor de una de las iniciativas acumuladas, que en caso de que deseen hacer uso de la voz, para debatir el dictamen que nos ocupa, se registren en dicha secretaría.". En seguida se hace constar que sólo se registró como único orador el diputado Alejandro Cano Alcalá.

Y así "No habiendo más oradores inscritos para debate del dictamen se procede a someter a votación nominal el mismo, quedando aprobado con cua-

<sup>17</sup> Foja 94 del cuaderno de pruebas de expediente en que se actúa.

<sup>18</sup> Foja 95 del expediente de pruebas presentadas por el Congreso Local.



tro votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones. Por lo que, en virtud del resultado de la votación, se declara aprobado, en sentido de aprobación, el dictamen de referencia, instruyéndose a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos continúe con el trámite conducente.". Finalmente, luego de desahogarse la votación, se inscribió como orador el presidente de la defensoría "quien agradece la invitación que le fue extendida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de esta Legislatura, asimismo señala que el año pasado presentó una iniciativa con la finalidad de armonizar la ley en cita, haciéndose sabedor de la existencia de otra iniciativa en la materia, por lo que solicita una copia a fin de hacer algún tipo de comentario."

Como se observa, en esta etapa, las iniciativas acumuladas se analizaron y discutieron en una misma sesión para la emisión de un mismo dictamen. Previo a dicha comisión, según el acta correspondiente, existió la convocatoria correspondiente y se repartió con oportunidad el dictamen a discutirse, sin que ninguna de las fuerzas políticas representadas en dicha comisión se hubiera opuesto al establecimiento a lo así asentado en el acta.

Por otra parte, como refiere la Defensoría de Derechos Humanos, ésta fue autor de una iniciativa, por lo que, en términos del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, tiene el derecho a ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la Comisión que corresponda.

Sin embargo, este Pleno observa que efectivamente la comisión invitó al titular de la defensoría local a participar en el debate del dictamen, pues además de que se le giró formal invitación por escrito un día antes, se constata su presencia en la sesión correspondiente, así como las actuaciones del presidente de dicha comisión para otorgarle el uso de la voz.

Ahora bien, en este punto este Pleno observa innecesario resolver una duda interpretativa formulada por las autoridades emisora y promulgadora de la ley impugnada, a saber, la determinación de si la facultad de invitación al autor de la iniciativa es de ejercicio potestativo u obligatorio, duda que sugieren resolver en el sentido de calificarla como potestativa, toda vez que el artículo 19, fracción III, de la Constitución Local establece que se "podrá" invitar a participar en



los debates al autor de la iniciativa. Lo innecesario de resolver esta duda se sustenta en que en el caso se observa que la Comisión legislativa ejerció dicha facultad de invitación, por lo que sería hipotético para esta Corte explorar las consecuencias jurídicas producidas por su no ejercicio, ya que escapan a la litis del presente asunto.

Por el contrario, la pregunta que subsiste en el presente caso es determinar las condiciones materiales que debe reunir la invitación para que ésta se pueda considerar válida, pues la accionante afirma que no basta que la invitación se extienda formalmente, si ésta no cumple con ciertos requisitos, como podría ser que sea de manera previa con suficiente oportunidad, de buena fe y con todos los elementos de traslado que hagan posible la emisión de una opinión informada.

Sin embargo, este Pleno estima que en este medio de control constitucional no es posible asignar un alcance mayor al referido requisito de "invitación" cuando se dirige a un órgano ajeno al propio Poder Legislativo porque todo lo que tiene permitido este Pleno al resolver una acción de constitucionalidad –un medio de control constitucional abstracto– es verificar si se constataron vulneraciones a las reglas procesales que hayan trascendido a la calidad democrática de la decisión del Congreso, siempre a la luz del modelo de democracia deliberativa que otorga un especial peso a la participación de los representantes populares minoritarios, así como a la funcionalidad de las reglas de construcción de las mayorías en condiciones de equidad.

Así, en el presente caso, la accionante sugiere que este Pleno declare la invalidez de toda una ley por no haberse aprobado a través de un procedimiento legislativo iniciado con una sesión de la comisión respectiva, en la cual un órgano constitucional autónomo –cuya función no es la de representar fuerza alguna de la población– no contó con los elementos de traslado necesarios para emitir una opinión informada en condiciones ideales sobre el respectivo dictamen correspondiente, a pesar de haber sido invitado al debate.

Sin embargo, este Pleno observa que aunque la participación informada de dicho órgano en el debate legislativo tiene el potencial de mejorar la calidad de la discusión en términos amplios, lo que esta Suprema Corte tutela en



los medios de control constitucional es solamente los atributos mínimos de la democracia representativa en un procedimiento legislativo, por lo que no cabe asignar en esta sede mayor consecuencia jurídica al hecho de que el presidente de la defensoría local no haya contado con los elementos de traslado previamente para participar en el debate de la comisión correspondiente, pues debe insistirse, justamente su función constitucional no es la de representación democrática, por lo que debe entenderse vedado en esta sede realizar mayor estudio sobre el punto –el cual corresponde a un ámbito de estricta legalidad–.

También debe declararse infundado el argumento de que fue irregular la sesión de la Comisión en las que se discutió el dictamen legislativo, al no haber contado previamente los diputados con el texto del dictamen correspondiente y sólo haber sabido de las iniciativas correspondientes de forma verbal, ya que como se observa, en el acta de la sesión se hace constar expresamente que el dictamen correspondiente fue del conocimiento previo de los integrantes de dicha comisión, lo cual debe tenerse robustecido por el hecho de que ninguno de los integrantes se opuso a su discusión, ni utilizó la voz para quejarse de la falta de información, o en su defecto, a oponerse a todo su contenido.

El dictamen fue aprobado por unanimidad de votos y este hecho se presenta como una evidencia determinante que no actualiza una trascendencia a los atributos democráticos del procedimiento, al no haberse dejado inaudita a fuerza minoritaria alguna que contara con representación democrática.

Esta conclusión no se encuentra desvirtuada por la existencia del oficio DALJ/3121/5/LVII de dieciocho de marzo de dos mil quince, por el cual el presidente de la mesa directiva responde al presidente de la Defensoría de Derechos Humanos que las iniciativas no son discutidas por los integrantes de las comisiones, las cuales en todo caso se discuten verbalmente en las sesiones correspondientes "pues lo que se somete a consideración, discusión y, en su momento, a votación son los dictámenes", ya que esta prueba no demuestra que los integrantes de la comisión no hayan tenido conocimiento previo del dictamen correspondiente –en el cual se analiza y se formula una propuesta en relación a las iniciativas legislativas. Por el contrario, debe insistirse, en el acta de sesión de la comisión se hace constar que el referido dictamen fue circulado



con anterioridad a los miembros de la comisión, lo cual se hace constar en un documento público con valor probatorio pleno.<sup>19</sup>

Igualmente, debe declararse infundado el argumento de la accionante en el sentido de que la falta de conocimiento y estudio de las iniciativas se constata con la existencia del dictamen legislativo, en el cual no se contiene un estudio detallado de las mismas. En este argumento la accionante reconoce la facultad de la Comisión legislativa de modificar una iniciativa; sin embargo, afirma que esto debe condicionarse a un ejercicio de motivación.

Este Pleno rechaza este argumento, pues debe considerarse que el dictamen es el instrumento normativo por el cual una comisión de diputados presenta al Pleno una propuesta de estudio de las iniciativas, en cuyas consideraciones la comisión tiene amplias facultades para presentar sus argumentos para que sea el Pleno quien finalmente se pronuncie sobre la propuesta ahí formulada.

En este sentido, si en el caso se observa que en el dictamen legislativo se hace relación de las dos iniciativas que detonaron el inicio del procedimiento legislativo y en él se hace una relación sucinta de las razones tenidas en cuenta para formular una propuesta de ley, debe concluirse que ello es suficiente para tenerla por válida.

Por tanto, esta etapa del proceso que culminó con la emisión del dictamen legislativo por parte de una comisión, cuyos miembros tuvieron la oportunidad de hacerse escuchar y votar previo conocimiento del dictamen correspondiente, debe entenderse ajustado a los artículos 19, fracción II, de la Constitución Local, 48, 150, 151 y 152 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

Continuando con el procedimiento, se observa que con motivo de lo anterior, el diez de febrero de dos mil quince, la comisión respectiva presentó ante la Oficialía de Partes de la Legislatura el dictamen dirigido al Pleno del Congreso Local, por la cual aprobó con modificaciones las dos iniciativas acumuladas.

<sup>19</sup> Fojas 551 y 552 del expediente principal.



El doce de marzo de dos mil quince, se publicó en la Gaceta Legislativa el dictamen correspondiente, para ser incluido en la sesión del Pleno del trece de marzo de dos mil quince.

Por otra parte, en autos obra copia certificada del acta de sesión ordinaria del Pleno del Congreso del trece de marzo de dos mil quince, en la que se hace constar lo siguiente por lo que respecta al análisis y aprobación del referido dictamen legislativo:

"Para continuar con el desahogo del sexto punto del orden del día, relativo al 'Dictamen de las iniciativas de Ley de Derechos Humanos de Querétaro y Decreto por el que se expide la Ley de los Derechos Humanos de Querétaro', y toda vez que su contenido es ya del conocimiento de los integrantes de esta Legislatura, por encontrarse publicado en la Gaceta Legislativa, se somete a discusión, en un solo acto, el dictamen de referencia, sin que para tal efecto haya oradores inscritos. Acto seguido, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la ley orgánica referida, se somete a votación nominal y en un solo acto, el dictamen de mérito, obteniéndose 22 votos a favor, por lo que, en virtud del resultado y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75, 79, fracción I y 126, fracciones V y XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro se declara aprobado el dictamen de mérito, turnándose a la Comisión de Redacción y Estilo para que en los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, formule la minuta respectiva y, en su momento, expídase el proyecto de ley correspondiente; debiéndose remitir al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'La Sombra de Arteaga.'"

Seguido los trámites correspondientes, la mesa directiva de la Legislatura remitió al Ejecutivo el proyecto de ley correspondiente, el cual fue recibido el diecinueve de marzo de dos mil quince.

Esta etapa de remisión del dictamen legislativo, su inclusión en el orden del día en una sesión del Pleno, su discusión y final aprobación por parte de éste, así como su remisión al Ejecutivo Local debe estimarse ajustado a los artículos 19, fracciones IV y V, de la Constitución Local, así como 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.



Una vez agotada esta etapa, se constata que, por escrito recibido el treinta y uno de marzo de dos mil quince, el secretario de gobierno del Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura las observaciones realizadas por el titular del referido poder al proyecto de ley en cuestión. En seguimiento a lo anterior, por oficio de seis de abril de ese mismo año, el presidente de la mesa directiva de la Legislatura turnó a la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información de la Legislatura el proyecto de ley, así como las referidas observaciones del Ejecutivo para su dictamen.

Esta etapa de observaciones del Ejecutivo, así como su admisión y trámite ante el Congreso se ajusta a lo previsto en los artículos 19, fracción V, de la Constitución Local, 84, 85 y 86 de la ley orgánica citada.

Posteriormente, se observa que, por oficio recibido el diez de junio de dos mil quince, la comisión rindió el dictamen respectivo, el cual se hace constar que fue aprobado en sesión de la referida comisión el once de mayo de dos mil catorce, con la asistencia de los cinco diputados integrantes, quien unánimemente votaron a favor del mismo.

Del acta de la sesión de la comisión mencionada destaca lo siguiente: "en el punto cuarto del orden del día referente al análisis, discusión y en su caso aprobación de las 'Observaciones que realiza el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro a la Ley de Derechos Humanos de Querétaro', en virtud de que el mencionado documento se hizo llegar con anticipación a los diputados presentes para que tuvieran conocimiento de su contenido, el diputado presidente abre a discusión el asunto y al no existir consideraciones, el presidente solicita al diputado secretario someta a votación nominal el dictamen en comentario, obteniéndose el voto favorable de los diputados ...; en virtud del resultado de la votación, el diputado presidente declara aprobado, en sentido de aprobación, el dictamen de referencia, instruyéndose a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos continúe con el trámite conducente."<sup>20</sup>

Ahora bien, este Pleno observa que efectivamente a esta sesión de la Comisión no fue invitado el presidente de la Defensoría de Derechos Humanos

<sup>20</sup> Foja 777 del cuaderno de pruebas del expediente en que se actúa.



Local; sin embargo, ésta ausencia no actualiza una violación procedimental de las que trasciende a la calidad democrática de la ley por dos razones.

En primer lugar, los artículos 40 de la Constitución Local y 16, fracción XV, de la abrogada Ley de Derechos Humanos no establece el requisito de que esta invitación deba hacerse en todas las sesiones respectivas, por lo que la decisión de extender la misma a todas aquellas sesiones posteriores a aquella en la cual se discutió originalmente la iniciativa de un determinado sujeto legitimado para ello, como lo es aquella en la que se abordan las observaciones enviadas por el Ejecutivo, debe reservarse a la libertad de apreciación de las comisiones respectivas. En segundo lugar, debe precisarse que el objeto de la sesión era discutir el dictamen en el cual se propondría una propuesta respecto a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Local, por lo que sólo indirectamente podría afirmarse que el objetivo de dicha sesión era discutir la iniciativa de la Defensoría de Derechos Humanos Local.

En lo demás debe reiterarse lo desarrollado respecto de los requisitos de validez de la discusión y facultades decisoras de la Comisión legislativa, por lo que esta etapa debe reconocerse en su validez, al ajustarse a los artículos 19, fracción V, de la Constitución Local, 85 y 86 de la ley orgánica citada.

Finalmente, se observa que el doce de junio de dos mil quince, se publicó en la Gaceta Legislativa el dictamen correspondiente para ser incluido en la sesión del dieciséis de junio de dos mil quince. Posteriormente, obra en autos el acta de sesión ordinaria del Pleno del Congreso Local del dieciséis de junio de dos mil quince en el cual se hace constar lo siguiente:<sup>21</sup>

"Para continuar con el desahogo del quinto punto del orden del día relativo al 'Dictamen del Proyecto Observado de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro' y toda vez que su contenido es ya del conocimiento de los integrantes de esta Legislatura, por encontrarse publicado en la Gaceta Legislativa, se somete a discusión, en un solo acto sin que para tal efecto haya oradores inscritos. Acto seguido, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la

<sup>21</sup> Foja 800 del cuaderno de pruebas.



ley orgánica referida, se somete a votación nominal y en un solo acto, el dictamen de mérito, obteniéndose 23 votos a favor, por lo que en virtud del resultado y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75, 79, fracción I y 126, fracciones V y XIII, de la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Querétaro, se declara aprobado el dictamen de mérito, turnándose a la Comisión de Redacción y Estilo para que en los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, formule la minuta respectiva y, en su momento, expídase el proyecto de ley correspondiente; debiéndose remitir al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'La Sobra de Arteaga.'"

Por oficio de nueve de julio de dos mil quince, la mesa directiva de la Legislatura Local envió al gobernador del Estado un ejemplar de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro para su publicación, lo cual tuvo verificado el tres de septiembre de dos mil quince.

Esta última etapa se ajusta a los artículos 19, fracciones IV y V, de la Constitución Local, así como 85, 86, 87 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, pues se acredita que el dictamen legislativo fue incluido en el orden del día del Pleno de la Legislatura con anticipación, mediante la previa circulación de una copia del mismo a sus integrantes, quienes pudieron acudir a la sesión correspondiente y expresar y discutir los méritos de la misma para finalmente aprobar su contenido, sin que se observe la existencia de oposición de alguna de las fuerzas políticas, todo lo cual desembocó en la remisión de la minuta respectiva al Ejecutivo, quien finalmente publicó su contenido en el Periódico Oficial de la entidad.

En suma, al haberse cumplido con las reglas que articulan el procedimiento legislativo, este Pleno observa que en su trámite 1) se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, se respetaron los cauces que permitieron tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, cumpliendo las reglas de integración y quórum en el seno de la Legislatura, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates; 2) también, se siguió un procedimiento deliberativo que culminó con la correcta aplicación de las reglas



de votación establecidas y; finalmente, 3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas, por lo que se satisfizo el estándar establecido por esta Suprema Corte para tener por válido un procedimiento legislativo desde la perspectiva constitucional.

Habiendo desestimado la existencia de alguna violación procesal relevante, este Pleno procede a analizar la validez de los preceptos concretos que se tuvieron como impugnados.

### **Facultad legislativa de remoción del secretario ejecutivo.**

Los tres accionantes argumentan de manera coincidente que el artículo 33 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro viola el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal porque al otorgar a la Legislatura Local la facultad de remoción del secretario ejecutivo de la Defensoría de Derechos Humanos vulnera la autonomía de dicho organismo, el cual se trata de un órgano constitucional autónomo, cuya naturaleza jurídica lo protege de interferencias de los otros poderes, como sería el control de designación y remoción de funcionarios que cumplen funciones operativas al interior de ese organismo.

La Procuraduría General de la República argumenta que la remoción del secretario ejecutivo debe entenderse como una facultad propia de la defensoría que no puede ser usurpada por la Legislatura, ya que dicho servidor público tiene funciones de carácter operativo y orgánico, provocando que dicho organismo quede en un estado de dependencia en relación con el poder legislativo. Esta misma línea de argumentación es desarrollada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su quinto concepto de invalidez.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

**"Artículo 33.** El secretario ejecutivo será designado por el presidente de la defensoría, quien para su selección deberá vigilar que cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;



"II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;

"III. Contar con título profesional afín a las funciones de la secretaría ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y

"IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de derechos humanos.

**"Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente ley.**

"Para el caso de que uno o más de los candidatos a secretario ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la mesa directiva, solicitando, al presidente de la defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley."

Como se observa en la transcripción, el penúltimo párrafo del artículo 33 de la ley establece que el secretario ejecutivo de la Defensoría de los Derechos Humanos Local "Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente ley."

En apartados previos, este Pleno sobreseyó sobre la primera parte del artículo 33 de la ley, puesto que mediante reforma legislativa se suprimió la porción que establecía que el secretario ejecutivo sería nombrado por la Legislatura para asignar dicha facultad con exclusividad al presidente de la defensoría; sin embargo, hasta la fecha se mantiene en la norma intacta la porción relativa a la remoción.

Para comprender a cabalidad el alcance de la porción combatida debe traerse a colación el artículo 131 de la ley que regula el procedimiento de remo-



ción del presidente de la defensoría, al aplicarse de manera equivalente a su secretario ejecutivo. Dicho precepto establece: "El presidente de la defensoría podrá ser removido de su cargo únicamente por causas (sic) graves, mediante determinación de la Legislatura, con la misma votación requerida para su nombramiento."

Como se observa, la Legislatura retiene la facultad de remover al presidente de la defensoría mediante la misma votación requerida para su nombramiento, cuando se acredite algunas de las causas graves de responsabilidad previstas en la ley. Por tanto, el artículo 33, penúltimo párrafo, establece que la remoción del secretario ejecutivo puede ser decidida por la Legislatura cuando lo determine por la misma votación requerida para el nombramiento del presidente, no obstante que sea la defensoría quien tenga la facultad de nombramiento sin intervención de la Legislatura, igualmente cuando se acredite alguna de las causas legales respectivas.

Pues bien, este Pleno concluye que la porción normativa impugnada es inconstitucional.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

**"Artículo 102.**

"...

**"B.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

"Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades



respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las Legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

"Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos."

Por lo que respecta a las porciones aplicables a los Estados, la Norma Constitucional establece que las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

En el precepto constitucional se configura la competencia constitucional de los referidos organismos, al consagrar la facultad de éstas de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. En ella se prevé que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa;



además, las Legislaturas de las entidades federativas, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. No obstante también establece que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Ahora bien, el principal parámetro de control en el presente caso lo constituye la porción del precepto constitucional que establece: "las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos."

Si bien el concepto de "autonomía" entendido como objeto de tutela de las Constituciones Locales respecto de estos organismos debe ser explorado progresivamente por los Jueces constitucionales, lo relevante es que, como mínimo, dicha autonomía debe incluir aquellos rubros que análogamente se prevé para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esto es, autonomía de *gestión y presupuestaria, personalidad y patrimonio propios*.

Este Pleno observa que el penúltimo párrafo del artículo 33 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es inconstitucional por vulnerar la referida porción del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, pues como se procede a demostrar, interfiere injustificadamente en *la autonomía de gestión* de la Defensoría de Derechos Humanos Local, al impedir a su presidente remover libremente a su secretario ejecutivo, o bien, impedir su remoción cuando su continuidad lo considere conveniente para la conducción de ese organismo, ya que, a pesar de corresponder al presidente su nombramiento se le veda toda decisión en su remoción al quedar asignada a la Legislatura de dicha entidad.

Cabe precisar que no es la primera vez que este Pleno concluye la invalidez de una norma que asigna a una Legislatura la facultad de nombramiento y remoción de aquellos funcionarios cuando se considera que se otorgan injustificadamente a uno de los poderes para interferir en el otro.



Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2013 en sesión de veintitrés de octubre de dos mil catorce, este Pleno sometió a evaluación constitucional diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una de las cuales establecía la facultad del Senado de intervenir en el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad. En aquella ocasión, se concluyó la invalidez del referido precepto, por violación al principio de división de poderes, por actualizar una intromisión en la órbita de competencias del Poder Ejecutivo Federal.<sup>22</sup>

En aquella ocasión se destacó que ha sido una constante en la jurisprudencia de esta Corte la premisa que sin disposición expresa constitucional, no puede admitirse la injerencia de otro poder en el nombramiento de los miembros de la administración pública centralizada. De lo contrario –se argumentó– se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes y una intromisión desproporcional en la relación jerárquica y subordinada que debe existir entre los funcionarios propios del Poder Ejecutivo.

Por tanto, se concluyó que las normas que permitan a un poder incidir en el nombramiento de los funcionarios de otro poder deben considerarse inválidos a menos que se justifique que cumpla una función estrictamente necesaria o indispensable para un propósito constitucional. De lo contrario, este Pleno determinó que consentir tal injerencia daría pie a una intromisión en el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo, dado que el referido comisionado es un órgano auxiliar que, como se destacó, ejerce facultades que le son propias al secretario de gobernación.

En efecto, este Pleno ha emitido diversos criterios en el mismo sentido de declarar la invalidez de normas que asignan al Poder Legislativo la facultad de nombramiento de funcionarios integrantes de órganos que recaen en la órbita de facultades de otro poder, destacando los siguientes.

<sup>22</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Pérez Dayán y presidente Silva Meza votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



De la resolución de la acción de inconstitucionalidad 33/2006 de sesión de diez de mayo de dos mil siete derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 115/2007, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>23</sup>

De la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 del siete de junio de dos mil siete derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 62/2007, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 90.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Visible en la página 957 del Tomo XXVI, diciembre de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 170846», con el siguiente texto: "Si se atiende a que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la administración pública federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Competencia, y al hecho de que si bien la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, específicamente para regular los negocios del orden administrativo, ello no autoriza a investir al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de facultades que en su favor no consagra el Texto Constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al presidente de la República, respecto de servidores públicos de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados, se concluye que el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, que establece que la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente podrá objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia que realice el titular del Ejecutivo Federal, viola los artículos 49, 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro poder a los servidores públicos que integran la referida administración, de la cual es titular y superior jerárquico."

<sup>24</sup> Visible en la página 965 del Tomo XXVI, diciembre de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 170838», de rubro y siguiente contenido:



De la resolución de la acción de inconstitucionalidad 32/2006 en la sesión de siete de mayo de dos mil siete, derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2007, con el siguiente rubro: "FACULTAD DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINADOS CARGOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU ALCANCE."<sup>25</sup>

Finalmente, de la resolución de la controversia constitucional 99/2004 en sesión de nueve de enero de dos mil seis, derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 51/2006, de rubro: "FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 112 Y 112 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, QUE ESTABLECEN LA FACULTAD DE DICHO PODER PARA DESIGNAR AL TITULAR DE LA CITADA FISCALÍA, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>26</sup>

---

"Si se atiende a que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y al hecho de que la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, sin autorizar al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades que en su favor no consagra el Texto Constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados, se concluye que el artículo 9o.-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece que la Cámara de Senadores podrá objetar los nombramientos o la renovación de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el titular del Ejecutivo Federal, objeción que resulta vinculante al disponerse que los comisionados asumirán su cargo una vez que no sea objetado su nombramiento, viola los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro poder a los funcionarios que integran la referida administración."

<sup>25</sup> Visible en la página 989 del Tomo XXVI.

<sup>26</sup> Visible en la página 1440 del Tomo XXIII, mayo de 2006 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 170748», con el siguiente contenido: "De acuerdo con las disposiciones legales vigentes en el Estado de Nayarit, la Fiscalía Electoral contra Delitos Electorales forma parte de la estructura orgánica y jerárquica de la Procuraduría de Justicia del Estado, institución que, a su vez, forma parte de la administración pública centralizada



Así, este Pleno, por analogía, extiende la aplicabilidad de los anteriores criterios para aquellos casos, como el presente en los que el Poder Legislativo se asigna la facultad de remoción de aquellos funcionarios que pertenecen a la órbita de competencias de órganos constitucionales autónomos por las siguientes razones:

En primer lugar, la remoción de un servidor público no puede deslindarse funcionalmente de la facultad de nombramiento del mismo, pues ambos se informan por el mismo principio de jerarquía, integrándolos en una unidad normativa, por lo que a aquella facultad debe aplicarse razonablemente los criterios aplicados a ésta, a menos que se demuestre la existencia de una diferencia relevante que amerite una distinción.

En segundo lugar, es criterio reiterado de este Pleno que los órganos constitucionales autónomos son órganos primarios como los tres poderes, los cuales tienen un ámbito competencial propio que pueden oponer a dichos poderes, teniendo paridad con ellos, por lo que al igual que los tres departamentos clásicos del Poder Público –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– los órganos constitucionales autónomos se encuentran protegidos por el principio de división de poderes.<sup>27</sup>

---

dependiente del Ejecutivo. Por su parte, los artículos 69, fracción XII, de la Constitución Estatal y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establecen: 'Son facultades y obligaciones del gobernador: Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a los demás servidores públicos cuyo nombramiento no esté encomendado a otras autoridades.' y 'Corresponde al gobernador del Estado nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias y de las entidades; ...'. Ahora bien, la encomienda a otras autoridades de nombrar y remover a dichos titulares debe consignarla la propia Constitución y conforme al principio de división de poderes establecido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, el Poder Legislativo Estatal no puede, ni a título de colaboración, arrogarse la facultad de designar a funcionarios que se encuentren dentro de la estructura orgánica de otro. Por lo tanto, es evidente que corresponde al gobernador designar al titular de la fiscalía de referencia y que los artículos 112 y 112 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, en cuanto otorgan al Congreso Local la facultad de hacer dicha designación, son violatorios del mencionado artículo 116 constitucional."

<sup>27</sup> Ver la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 de este Pleno, visible en la página 1647 del Tomo XXV, mayo de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 162456», de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS."

También ver la tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008, visible en la página 1871 del Tomo XXVII, febrero de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número



En tercer lugar, se considera plenamente justificado aplicar los precedentes reseñados al presente caso, toda vez que se constata que el secretario ejecutivo se limita a desempeñar funciones operativas esenciales para la autonomía de gestión de la Defensoría de Derechos Humanos.

En efecto, el artículo 34 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro establece las facultades del secretario ejecutivo, previendo un listado que contiene las siguientes: coordinar el trabajo desempeñado por la secretaría ejecutiva, como órgano dedicado a la promoción, difusión, educación, investigación y divulgación de los derechos humanos, mediante la organización de foros, campañas y eventos, que fomenten conocimiento y sensibilización en la materia; preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la defensoría haya de presentar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten; fomentar y mantener vínculos interinstitucionales, así como promover y coordinar la celebración de convenios de colaboración, con el propósito de difundir el respeto a los derechos humanos y prevenir violaciones a los mismos; realizar estudios e investigaciones en materia de derechos humanos; colaborar con el presidente, en la elaboración de los informes a presentar; enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la defensoría; tener bajo su responsabilidad, la edición de las publicaciones institucionales de la defensoría; y las demás que le sean conferidas por el Consejo y las disposiciones legales aplicables.<sup>28</sup>

---

de registro digital: 170239», de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS."

Finalmente, ver la tesis de jurisprudencia P./J. 13/2008, visible en la página 1870 del Tomo XXVII, febrero de 2008 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 170239», de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES (SIC) ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS RÉGIMENES LOCALES."

<sup>28</sup> Artículo 34. El secretario ejecutivo tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Coordinar el trabajo desempeñado por la secretaría ejecutiva, como órgano dedicado a la promoción, difusión, educación, investigación y divulgación de los derechos humanos, mediante la organización de foros, campañas y eventos, que fomenten conocimiento y sensibilización en la materia;

"II. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la defensoría haya de presentar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

"III. Fomentar y mantener vínculos interinstitucionales, así como promover y coordinar la celebración de convenios de colaboración, con el propósito de difundir el respeto a los derechos humanos y prevenir violaciones a los mismos;

"IV. Realizar estudios e investigaciones en materia de derechos humanos;



Como se observa, dichas facultades del secretario ejecutivo consisten en funciones que ordinariamente corresponden a la gestión de las facultades propias de la defensoría como órgano constitucional autónomo.

Finalmente, cabe mencionar que este Pleno no llega a identificar una razonabilidad mínima en la determinación legislativa de reservar al Congreso Local la facultad de remoción cuando inicialmente se ha otorgado la facultad de nombramiento al presidente de dicho órgano y, por el contrario se observa que dicho esquema genera incertidumbre, ya que aunque el servidor público respectivo tendrá incentivos para ejecutar las políticas y lineamientos emitidos por el presidente del órgano, al deber a éste su nombramiento, no puede obviarse la existencia permanente de incentivos en su desempeño para evitar perder la confianza de la Legislatura, pues de lo contrario ésta puede determinar su remoción, lo cual contradice el principio de jerarquía y unidad que se busca con cualquier diseño de nombramientos de órganos gestores de las facultades de un órgano primario del Estado.

Así, cabe mencionar como un precedente conexo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 131/2007 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017 en sesión del veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en la cual se declaró la invalidez de los preceptos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que permitan al consejero presidente del instituto electoral local remover al secretario ejecutivo, no obstante que su nombramiento correspondiera a las dos terceras partes de los integrantes del Consejo, determinación de invalidez que se hizo descansar en la consideración de que ello producía un sistema incoherente que generaba incertidumbre, ya que con la facultad de remoción uno solo de los consejeros –el presidente– podía contradecir la voluntad de las dos terceras partes del consejo, precedente que análogamente resulta aplicable únicamente por lo que respecta al vicio de inconstitucionalidad asociado a la incertidumbre jurídica que genera un sistema de nombramiento similar.

---

"V. Colaborar con el presidente, en la elaboración de los informes a presentar;

"VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la defensoría;

"VII. Tener bajo su responsabilidad, la edición de las publicaciones institucionales de la defensoría; y

"VIII. Las demás que le sean conferidas por el consejo y las disposiciones legales aplicables."



En consecuencia, debe declararse la invalidez del penúltimo párrafo del artículo 33 de la Ley de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro.

### **Mecanismo de comparecencia de servidores públicos que no aceptan las recomendaciones de la defensoría.**

La Defensoría de Derechos Humanos combate en su sexto concepto de invalidez el artículo 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. El precepto combatido establece lo siguiente:

**"Artículo 106.** La no aceptación de una recomendación será notificada por la defensoría a la Legislatura, para que ésta cite a comparecer a la autoridad responsable ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado, en sesión de comisión, a fin de que rinda un informe puntual y explique sobre las razones de su negativa.

"De no resultar satisfactorias las razones y el informe expuestos por el servidor público, la citada comisión deberá denunciarlo así al Pleno de la Legislatura, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a efecto de que se finquen las responsabilidades políticas y administrativas a que hubiere lugar."

Como se observa en la transcripción, la norma impugnada establece que la no aceptación de una recomendación de la defensoría debe ser notificada por ésta a la Legislatura para que cite a comparecer a la autoridad responsable ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, en sesión de Comisión, a fin de que rinda un informe puntual y explique sobre las razones de su negativa.

En el precepto se prevé que de no resultar satisfactorias las razones y el informe expuestos por el servidor público, la citada Comisión deberá denunciarlo así al Pleno de la Legislatura, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a efecto de que se finquen las responsabilidades políticas y administrativas a que hubiere lugar.



Por su parte, la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro alega que este mecanismo es inconstitucional, pues el servidor público comparecerá ante una Comisión legislativa que no representa a la Asamblea en Pleno y tampoco refleja la participación de todas las fuerzas políticas que integran la Legislatura, con lo cual se debilita el control político consagrado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

El argumento es fundado y suficiente para declarar la invalidez de la norma combatida.

Para sustentar esta decisión, es relevante traer a colación como parámetro de control constitucional el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, en la parte conducente, que establece:

**"Artículo 102.**

" ...

**"B.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

"Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las Legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa."



En efecto, el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal establece que los organismos de los derechos humanos en los Estados formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y correlativamente prevé la obligación de todo servidor público de responder las recomendaciones que se les dirijan.

El precepto constitucional reglamenta con detalle las consecuencias jurídicas que deben producirse cuando una recomendación no sea aceptada o cumplida, previendo dos en específico: 1) la obligación del servidor público de fundar y motivar y hacer pública su negativa; y, 2) la activación de la facultad de las Legislaturas de las entidades para llamar, a solicitud de estos organismos a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

La pregunta que esta Suprema Corte debe responder es ¿una norma legal vulnera la consecuencia identificada con el inciso 2) al prever que en lugar de que sea la Legislatura en Pleno quien desahogue la comparecencia del servidor público que se niega a aceptar una recomendación de un organismo de protección de derechos humanos, sea la Comisión legislativa especializada en el tema?

La respuesta de este Tribunal Pleno es positiva. Ello, pues dicha conclusión es una consecuencia lógica de la doctrina construida por esta Suprema Corte sobre el alcance de las facultades de configuración legislativa de los Estados respecto del contenido del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

En efecto, resulta relevante traer a colación la acción de inconstitucionalidad 30/2013 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia el veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

La referida acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Sinaloa, en cuanto establecían que el organismo local de protección de derechos humanos de ese Estado no tenía competencia para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de derechos humanos provenientes del Poder Judicial de dicha entidad.



El Tribunal Pleno determinó que la norma impugnada resultaba inconstitucional al determinar la exclusión de tales actos provenientes del Poder Judicial Local. Para concluir lo anterior, en la ejecutoria en cuestión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó los alcances de los artículos 1o. y 102, apartado B, de la Constitución Federal.<sup>29</sup>

En el primero de los preceptos constitucionales –precisó el Tribunal Pleno– se prevé un mandato de orden universal consistente en que en nuestro país, todas las personas gozarán: i) de los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; y, ii) de las garantías que se establezcan para su protección. De esta manera, conforme al propio Texto Constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales y de dichas garantías, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

Este Pleno precisó que el segundo de los preceptos fundamentales referidos, instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1o., consistente en un mecanismo de carácter no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas. Dicho mecanismo se sustenta en un esquema de facultades y prohibiciones expresas –en este último caso, por autoridad y por materia– derivadas de la propia Constitución para que el ejercicio de las primeras por parte de los organismos creados para ello sea uniforme, de manera tal, que ya sea en el ámbito federal o local, puedan conocer de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, pero que también tengan las mismas restricciones.

De esta manera, continúa la ejecutoria, el Texto Constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las entidades federativas, para

<sup>29</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular.



que en el ámbito de sus respectivas competencias –a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones–, establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El propio Texto Fundamental dota de atribuciones expresas a dichos organismos –tanto federales como estatales– para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. También de manera expresa, la Norma Suprema exceptúa del conocimiento de la garantía protectora de los derechos humanos, a los actos de cualquier naturaleza provenientes del Poder Judicial de la Federación, así como a los actos de naturaleza electoral y jurisdiccional.

A continuación, este Pleno procedió a repasar las diversas reformas realizadas sobre el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, y de éstas concluyó que la intención del Poder Reformador ha sido excluir del ámbito de competencias de las Comisiones de Derechos Humanos todos los actos del Poder Judicial de la Federación, pero no así los actos administrativos provenientes de los Poderes Judiciales Locales.

En palabras del Pleno en aquel precedente, el Texto Constitucional ha ido delineando el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de tal manera que en la actualidad los organismos especializados de los ámbitos federal y estatales puedan conocer mediante quejas y por regla general, de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violenten derechos humanos. De igual manera, la propia Norma Fundamental al establecer las excepciones a esta regla general ha sido consistente en excluir expresamente de ese ámbito de tutela únicamente a los actos de cualquier naturaleza del Poder Judicial de la Federación, así como a los asuntos de naturaleza electoral y a los asuntos del ámbito jurisdiccional en cualquier ámbito de gobierno, excepciones que no incluyen a los actos administrativos de los Poderes Judiciales Locales.

Es criterio del Pleno de la Suprema Corte, pues que sólo los tres supuestos de excepción anteriores son los únicos que el Constituyente Permanente estimó necesario excluir del ámbito de tutela no jurisdiccional, por lo que los Estados no pueden agregar nuevos supuestos de excepción a través de sus leyes.



En este tenor, cuando las autoridades legislativas federal y locales, en cumplimiento del mandato contenido en el párrafo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, lleven a cabo el diseño normativo de los organismos protectores de derechos humanos en su correspondiente ámbito competencial, **les está vedado ampliar o reducir el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos**; así como ampliar o reducir los supuestos que se excluyan de su conocimiento, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente quien fue el que estableció y delineó los alcances de esa tutela no jurisdiccional.

Efectivamente, si de manera expresa el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución Federal prevé la posibilidad de establecer diferentes garantías para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano y que éstas, solamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que el propio ordenamiento supremo establezca, es indudable que una modificación al ámbito de tutela y a las exclusiones del mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos previsto en el artículo 102, apartado B, constitucional, corresponde realizarlo de manera exclusiva al Constituyente Permanente y no a las entidades federativas.

Con base en lo anterior, este Pleno reitera su criterio de que las entidades federativas tienen vedado configurar el esquema de facultades y prohibiciones diseñados en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal que articulan a los organismos protectores de derechos humanos, criterio que aplicado al caso concreto debe llevar a expulsar del ordenamiento el artículo 106 de la ley combatida.

Ello, pues la Legislatura Local ha determinado modificar la reglamentación constitucional y reconfigurar una de las consecuencias previstas para el caso en que una autoridad o un servidor público decida no aceptar una recomendación o no acatarla, ya que en lugar de permitir la eficacia directa de la Constitución, la cual prevé la activación de la facultad de la Legislatura para mandar a comparecer a dicho servidor público, a solicitud del organismo local, determina que sea una Comisión legislativa la que trámite dicha comparecencia a juicio propio, previendo que la participación del Pleno del Congreso se active únicamente a petición de la comisión para los únicos efectos de imponer responsabilidades políticas o administrativas según corresponda.



En opinión de esta Suprema Corte esta determinación legislativa implica una efectiva "reducción del ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos", en contravención de los artículos constitucionales 1o. y 102, apartado B.

Al respecto debe estimarse fundado el argumento de la accionante, en el sentido de que las comisiones legislativas no necesariamente agrupan todas las fuerzas políticas con representatividad democrática y, como lo disponen diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, las Comisiones sólo son órganos auxiliares de la función legislativa,<sup>30</sup> la cual recae

<sup>30</sup> "Artículo 142 Bis. (Del procedimiento para la ratificación y remoción de funcionarios) La Junta de Coordinación Política determinará el procedimiento para la ratificación y remoción de funcionarios electos por la Legislatura del Estado, emitiendo para tal efecto dictamen debidamente fundado y motivado, sujetándose en los siguientes lineamientos:

"I. Notificación al funcionario que corresponda, del inicio del procedimiento y sus consecuencias;

"II. Establecer un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como dar a conocer las pruebas de la contraparte;

"III. Establecer un periodo de alegatos; y

"IV. Emitir el dictamen correspondiente."

"Artículo 143. (Integración) Para el estudio y despacho de los asuntos de la Legislatura, se nombrarán comisiones ordinarias y especiales, en su caso, integradas por un presidente, un secretario y hasta tres integrantes que la Legislatura acuerde, de modo que la suma del total de sus integrantes resulte en número impar."

"Artículo 144. (Competencia) Las Comisiones tendrán la competencia por materia que se derive de su denominación y la que la Legislatura les asigne mediante acuerdo; además, les corresponde:

"I. Examinar, instruir y poner en estado de resolución los asuntos que les sean turnados para su estudio y emitir los dictámenes, propuestas, recomendaciones e informes que resulten de sus actuaciones;

"II. Coordinar, con el apoyo de las Direcciones de Asuntos Legislativos y Jurídicos y de Investigación y Estadística Legislativa, la formulación de proyectos de dictamen y los trabajos de investigación, respectivamente, otorgándoles todas las facilidades para cumplir con esa responsabilidad;

"III. Realizar en los términos de la presente ley, invitaciones a particulares, requisiciones de información oficial, solicitudes de comparecencia de servidores públicos, inspecciones, encuestas, foros y consultas, y demás actuaciones necesarias para la investigación, estudio y desahogo de los asuntos que les sean encomendados;

"En caso de negativa para comparecer por parte de los servidores públicos, ésta se comunicará al Pleno de la Legislatura para que acuerde lo conducente;

"IV. Establecer, en su caso, planes y programas de trabajo, y los plazos e instrumentos para su evaluación;

"V. Analizar, en las materias de su competencia, los informes que se rindan ante la Legislatura, pudiendo, en su caso, externar las observaciones que se estimen pertinentes;

"VI. Emitir declaraciones y pronunciamientos no constitutivos de derechos u obligaciones legales;



invariablemente en el Pleno del Congreso, lo cual se robustece porque las referidas comisiones carecen de personalidad jurídica.<sup>31</sup>

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en cuya ausencia debe entenderse que tiene eficacia directa el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, por lo que el organismo de protección puede solicitar a la Legislatura la comparecencia del servidor público que decida no aceptar o no cumplir una recomendación.

Adicionalmente, este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada es inconstitucional, pues como se observa de la transcripción inserta al inicio de este apartado, el artículo 102 de la Constitución establece que la comparecencia de aquellos funcionarios que no aceptan o no cumplen una recomendación tiene que realizarse a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los organismos equivalentes en los Estados; sin embargo, con la norma impugnada se establece que dicha comparecencia se debe realizar a petición de la Comisión Dictaminadora del Congreso Estatal. Así, el precepto local elimina la participación del organismo local de protección de derechos humanos para solicitar al Congreso la comparecencia del funcionario, lo que también actualiza

---

"VII. Proponer a la Junta de Coordinación Política, representantes de la Legislatura ante organismos públicos o privados que lo soliciten;

"VIII. Acudir en forma colegiada o a través de un diputado que las represente, a congresos, foros, seminarios y demás eventos que enriquezcan la experiencia y capacidad de acción del trabajo legislativo en las materias de su competencia, en el territorio del Estado o fuera de éste;

"IX. Delegar, por conducto de su presidente, al director de asuntos legislativos y jurídicos, la representación legal de las comisiones, exclusivamente para la atención de asuntos contenciosos en que se deban hacer valer los intereses institucionales del propio órgano legislativo; la misma delegación podrá realizarse a favor de prestadores externos de servicios profesionales que cuenten con título profesional (sic) licenciado en derecho, pero en tal caso será necesario el acuerdo mayoritario de sus integrantes y la anuencia previa de la mesa directiva; y

"X. Ejercer los recursos que se les asignen."

<sup>31</sup> "Artículo 160. (Convenios) Las Comisiones carecen de personalidad jurídica para contratar u obligarse por sí mismas o a nombre de la Legislatura; pero con el acuerdo de sus integrantes, podrán celebrar convenios de colaboración, sin contenido patrimonial, a fin de elevar la calidad de su desempeño legislativo.

"Los convenios que celebren las Comisiones en los términos del párrafo que antecede, se comunicarán al Pleno de la Legislatura."



una vulneración constitucional, ya que reduce un mecanismo indisponible para las Legislaturas.

Ello, ya que mientras la Constitución dispone que los organismos locales de protección de derechos humanos sean titulares de una prerrogativa para solicitar a los Congresos Locales la comparecencia de un servidor público, la ley impugnada remueve dicha prerrogativa y se la asigna a una omisión interna de la Legislatura Local, lo cual limita las facultades del referido organismo.

### **Procedimiento y causas de remoción del presidente de la Defensoría de Derechos Humanos.**

Finalmente, en este apartado se analizará la validez de los artículos 122 a 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, los cuales se combaten como un circuito normativo dirigido a regular el procedimiento de remoción del presidente de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, así como las causales respectivas, cuyo contenido es el siguiente:

#### **"Título sexto**

#### **"De la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro**

#### **"Capítulo I**

#### **"Del procedimiento para la remoción**

**"Artículo 122.** El presidente de la defensoría podrá ser removido de su cargo únicamente por causas (sic) graves, mediante determinación de la Legislatura, con la misma votación requerida para su nombramiento."

**"Artículo 123.** La propuesta de remoción del presidente de la defensoría, podrá ser formulada a petición de uno o varios ciudadanos, la petición a los legisladores no será vinculante.

"La propuesta de remoción deberá acompañarse de las constancias que sustenten dicha petición.



"Para el caso de que la propuesta de remoción no vaya acompañada de las constancias que la sustenten, la mesa directiva, concederá un plazo de tres días hábiles para su presentación, en caso de no exhibirse dentro de dicho plazo la propuesta, se tendrá por no presentada."

**"Artículo 124.** Una vez recibida la propuesta de remoción prevista en el presente capítulo, la mesa directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al presidente de la defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la notificación concorra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en comento, previa convocatoria que para ello se formule con al menos veinticuatro horas de anticipación a la misma.

"Para efectos de realizar la notificación, se habilitará al personal de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos, del Poder Legislativo del Estado de Querétaro."

**"Artículo 125.** Una vez agotada la audiencia referida en el artículo anterior, se establecerá un plazo de diez días hábiles, común para las partes, a fin de que presenten pruebas; plazo que correrá a partir del día siguiente al desahogo de la audiencia en cita."

**"Artículo 126.** Concluido el plazo establecido en el artículo anterior, se contará con un periodo de diez días hábiles para el desahogo de pruebas, el que correrá a partir del día hábil siguiente al que concluya el señalado para presentar pruebas."

**"Artículo 127.** En este procedimiento, se admitirán como pruebas documentales públicas y privadas; testimoniales; grabaciones de audio o video; informes, periciales y todas aquellas que no se encuentren prohibidas por la ley o la moral.

"Para lo no previsto en relación con el presente procedimiento, se atenderá de forma supletoria a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro."



"**Artículo 128.** Desahogadas las pruebas y concluido el periodo señalado para ello, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, convocará por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, a la (sic) partes para que formulen los alegatos que estimen pertinentes."

"**Artículo 129.** Concluidos los plazos previstos en los artículos que anteceden, agotado el derecho de audiencia y con la propuesta de remoción, las constancias que acompañen a la misma y, desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y considerados los alegatos formulados, se dictaminará sobre la petición de remoción en un periodo no mayor a 30 días naturales, sometiendo su propuesta al Pleno de la Legislatura, que discutirá y votará el dictamen conforme a las prevenciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

"Una vez aprobado por la Legislatura el dictamen de remoción, se habilitará al personal de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Poder Legislativo del Estado de Querétaro para efectos de realizar la notificación del mismo."

"**Artículo 130.** En caso de que el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro sea removido, hasta en tanto sea nombrado un nuevo titular, el visitador general efectuará las funciones del presidente de la defensoría, salvo las relativas al nombramiento de servidores públicos del organismo."

## "Capítulo II

### "De las causas para la remoción

"**Artículo 131.** La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

"I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;

"II. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)



"III. El desacato de una orden judicial;

"IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;

"V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;

"VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;

"VII. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)

"VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;

"IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;

"X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la defensoría; y

"XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley."

Como se observa en la transcripción, las normas combatidas pertenecen al título sexto de la ley denominado "De la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro", el cual se compone, a su vez, de dos capítulos, el primero con el título "Del procedimiento para la remoción", mientras que el segundo se identifica como "De las causas para la remoción."



En el primer capítulo, cuyos artículos van del 122 al 130, regulan el procedimiento de remoción del presidente del organismo local de protección de derechos humanos, el cual corre a cargo de la Legislatura y puede determinar la misma siempre y cuando lo acuerde con la misma votación requerida para su nombramiento ante la actualización de algunas de las causales previstas en el artículo 131 de la misma ley.

El proceso de remoción se articula de la siguiente manera:

La petición de remoción la puede iniciar cualquier ciudadano, sin ser vinculante para los legisladores, la cual debe acompañarse de todas las constancias pertinentes, con la posibilidad de que la mesa directiva pueda requerir su presentación en caso de omisión, con apercibimiento de desechamiento en caso de no desahogarse.

Una vez recibida la propuesta de remoción, la mesa directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al presidente de la defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles concurra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en cuestión, previa convocatoria.

Una vez agotada la audiencia, se establecerá un plazo de diez días hábiles, común para las partes, a fin de que presenten pruebas; plazo que correrá a partir del día siguiente al desahogo de la audiencia en cita.

Concluido el plazo anterior, se contará con un periodo de diez días hábiles para el desahogo de pruebas, el que correrá a partir del día hábil siguiente al que concluya el señalado para presentar pruebas (siendo admisibles las documentales públicas y privadas, testimoniales, grabaciones de audio o video, informes, periciales y todas aquellas que no se encuentren prohibidas por la ley o la moral).

Desahogadas las pruebas y concluido el periodo señalado para ello, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se convocará por lo menos con veinticuatro



horas de anticipación a las partes para que formulen los alegatos que estimen pertinentes.

Concluidos los plazos previstos, agotado el derecho de audiencia y con la propuesta de remoción, las constancias que acompañen a la misma y, desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y considerados los alegatos formulados, se dictaminará sobre la petición de remoción en un periodo no mayor a 30 días naturales, sometiendo su propuesta al Pleno de la Legislatura, que discutirá y votará el dictamen conforme a las prevenciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

En caso de que el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro sea removido, hasta en tanto sea nombrado un nuevo titular, el visitador general efectuará las funciones del presidente de la defensoría, salvo las relativas al nombramiento de servidores públicos del organismo.

Por su parte, el artículo 131 de la ley prevé las causas graves en que puede incurrir el presidente de la defensoría para ser removido, las cuales son:

- El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;
- El desacato de una orden judicial; ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;
- Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;
- Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;
- Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;



- Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;
- Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la defensoría; y,
- Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley.

La Defensoría de Derechos Humanos Local combate lo anterior en su segundo concepto de invalidez, aduciendo la inconstitucionalidad de la totalidad del título sexto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en primer lugar, con el argumento de que la Legislatura Local carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos.

En su opinión, esta regulación corresponde a la Federación –establecer el catálogo de faltas administrativas graves– porque atiende a un principio de congruencia que pretende evitar que cada Legislatura Local establezca un catálogo distinto e indiscriminado de infracciones graves, como las referidas en el artículo 131 de la ley combatida; por tanto, el referido título sexto de la ley debe declararse contrario al artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, debiendo expulsarse del ordenamiento jurídico los artículos 122 a 131 de la referida ley.

Además precisa que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 131, fracciones IV y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativo a las causas graves, por las cuales puede ser removido el presidente de la defensoría, pues las infracciones carecen de congruencia y proporcionalidad, con lo que se vulnera la autonomía de la defensoría.

Así, afirma que es inconstitucional la fracción IV, pues es incongruente que la norma impugnada contemple la posibilidad de remover al presidente de la defensoría cuando este haya sido condenado por la comisión de un delito, pues para que exista la condena referida, es condición necesaria que el servidor público primero sea separado de su encargo a través de la declaratoria de pro-



cedencia correspondiente; también es inconstitucional la fracción IX al vulnerar los artículos 13, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también combate los citados preceptos normativos, sus argumentos no se dirigen a combatir en sus méritos el contenido de los mismos, ya que su invalidez se hace depender del hecho de que el mismo procedimiento de remoción, así como las causales de remoción eran aplicables al secretario ejecutivo y al visitador general, por lo que sus argumentos carecen de materia una vez que se ha declarado la invalidez del artículo 106 de la ley. No obstante, al proceder la suplencia de la queja en términos amplios en la acción de inconstitucionalidad debe evaluarse la validez de las mismas una vez que fueron impugnadas.

En el proyecto original se contenía la propuesta de calificar como infundados los argumentos de los accionistas y reconocer la validez de los preceptos combatidos. Sin embargo, en la sesión correspondiente, seis de los integrantes de este Tribunal Pleno se pronunciaron en contra de la propuesta y por la invalidez de las normas impugnadas.<sup>32</sup>

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Ley Fundamental y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestima la presente acción en relación con las normas impugnadas en este apartado.

## VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

El artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

<sup>32</sup> Los seis votos por la invalidez corresponden a los Ministros González Alcántara Carranca, González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora y presidente Záldivar Lelo de la Larrea, así como la Ministra Piña Hernández.



"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.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Igualmente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la misma ley, que establece (énfasis propio):

"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.**"

Las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y los puntos resolutivos serán notificados al Congreso del Estado de Querétaro, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos, fracciones, artículos o porciones normativas de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro:

a) Respecto del artículo 33 debe entenderse suprimido el penúltimo párrafo para quedar de la siguiente manera:



**"Artículo 33.** El secretario ejecutivo será designado por el presidente de la defensoría, quien para su selección deberá vigilar que cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

"II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;

"III. Contar con título profesional afín a las funciones de la secretaría ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y

"IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de derechos humanos.

"Para el caso de que uno o más de los candidatos a secretario ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la mesa directiva, solicitando, al presidente de la defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley."

b) Debe declararse la invalidez de la totalidad del artículo 106 de la ley, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 106.** La no aceptación de una recomendación será notificada por la Defensoría a la Legislatura, para que ésta cite a comparecer a la autoridad responsable ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado, en sesión de comisión, a fin de que rinda un informe puntual y explique sobre las razones de su negativa.

"De no resultar satisfactorias las razones y el informe expuestos por el servidor público, la citada Comisión deberá denunciarlo así al Pleno de la Legisla-



tura, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a efecto de que se finquen las responsabilidades políticas y administrativas a que hubiere lugar."

En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

TERCERO.—Se sobresee en el presente juicio respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, párrafo tercero, 33, párrafos primero y tercero, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, 121 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

CUARTO.—Se reconoce la validez del proceso legislativo del que derivó la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil quince en los términos del apartado VII de la presente ejecutoria.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 33, párrafo segundo, y 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de septiembre de dos mil quince.

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

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



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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación de la Procuraduría General de la República.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, relativa al procedimiento y causas de remoción del presidente de la Defensoría de Derechos Humanos, en el sentido de declarar la invalidez de los artículos del 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor del reconocimiento de validez.



Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos del 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones y por el sobreseimiento adicional de los artículos 33, párrafo segundo, y 131, en sus fracciones diversas a las II y VII, Pardo Rebolledo por diversas razones y por el sobreseimiento adicional de los artículos 33, párrafo segundo, y 131, en sus fracciones diversas a las II y VII, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo 33, párrafo segundo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, párrafo tercero, 33, párrafos primero y tercero, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, 121 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, relativa a la validez del procedimiento legislativo respectivo.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales



apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, relativa a la facultad legislativa de remoción del secretario ejecutivo, consistente en declarar la invalidez del artículo 33, párrafo segundo, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, relativa al mecanismo de comparecencia de servidores públicos que no aceptan las recomendaciones de la defensoría, consistente en declarar la invalidez del artículo 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en la inteligencia de que se aplicará directamente el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., 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:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), P./J. 32/2007 y P./J. 92/2007, citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, páginas 776 y 989, con números de registro digital: 170881 y 170748, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2021.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente y particular** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **doce de marzo de dos mil diecinueve** resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: **desestimar** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 122 a 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; **sobreseer** respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, párrafo tercero, 33, párrafos primero y tercero, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, 121 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; **reconocer la validez** del proceso legislativo del que derivó la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil quince; y **declarar la invalidez** de los artículos 33, párrafo segundo, y 106 de la citada ley de derechos humanos.

En lo que a este voto interesa, en el **apartado VI**, relativo a las "**causas de improcedencia y sobreseimiento**", los integrantes del Tribunal Pleno en principio sobreseyeron respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, **33 –excepto el penúltimo párrafo–**, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, **así como las fracciones II y VII del artículo 131** de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y el 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Citando al efecto la jurisprudencia P./J. 8/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUA-



## LIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.<sup>1</sup>

Se precisó que en el caso se impugnaron los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, **33 –excepto el penúltimo párrafo–**, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, **y las fracciones II y VII del artículo 131** de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil quince, preceptos que **habían perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis.**

Al efecto, se indicó que el Tribunal Pleno ha determinado que debe sobreseerse en una acción de inconstitucionalidad respecto de aquellas normas que han cesado sus efectos si se actualiza cualquiera de dos escenarios, o bien, lisa y llanamente el legislador deroga el contenido impugnado<sup>2</sup> o éste sufre un cam-

<sup>1</sup> Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título II de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."

<sup>2</sup> Resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia P./J. 18/2013 (10a.) de este Tribunal Pleno, visible en la página 45 del Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital: 2003950», con el siguiente texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."



bio material o sustantivo suficiente para calificarlo como un nuevo acto legislativo.<sup>3</sup>

Así, se concluyó que se actualizaba el **primer supuesto** –la derogación de todo el contenido normativo impugnado– respecto de los artículos 5, 91, fracción I, **así como únicamente las fracciones II y VII del artículo 131 de la ley impugnada**, pues su contenido se ha suprimido con motivo de la reforma; y que la misma suerte debían correr los artículos 116 y 117 de la referida ley. En relación con **el resto de las normas y porciones normativas impugnadas**, se dijo que fueron modificadas material o sustantivamente para calificarlas de genuinos nuevos actos legislativos, lo cual actualizaba el **segundo supuesto** de cesación de efectos.

En efecto, el artículo 17, fracción II, de la referida ley, fue modificado para limitar las atribuciones de la Defensoría de Derechos Humanos Local, pues ahora se ha excluido de su ámbito de competencias conocer de las violaciones en las que incurra "algún otro agente social", "con la tolerancia o anuencia de algún

<sup>3</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, visible en la página 65 del Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «con número de registro digital: 2012802 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas», con el siguiente texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."



servidor público o autoridad estatal o municipal", lo cual era combatido al considerarse excesivo de la competencia tasada e indisponible que se encuentra en el artículo 102, apartado B, de la Constitución y, ahora, se dispone que la defensoría sólo podrá conocer de las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos estatales o municipales.

El artículo 28, fracción X, de la citada ley, fue modificado para eliminar del ámbito de facultades del presidente de la defensoría "aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad", la cual fue expresamente combatida en esta acción de inconstitucionalidad.

El artículo 30, tercer párrafo, de la ley impugnada, fue modificado para invertir la regla previa. Antes establecía que: "la información contenida en las actas del consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada sesión", mientras que ahora establece que "la información contenida en las actas del consejo será **pública**, así como el orden del día de cada sesión", lo que evidencia el cambio sustantivo en su contenido normativo.

Por su parte, **el artículo 33 de la indicada ley**, tiene dos contenidos impugnados, uno de los cuales se modificó sustancialmente, por lo que respecto de éste debe sobreseerse y sólo subsistir para su estudio aquel que se conserva sin cambio sustantivo. En efecto, antes el primer párrafo del artículo 33 establecía que el secretario ejecutivo debía ser "designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del presidente de la defensoría", mientras que ahora establece que dicho funcionario "será designado por el presidente de la defensoría"; sin embargo, el penúltimo párrafo se conservó intacto y continúa estableciendo que "podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente", lo cual es expresamente impugnado en esta acción, por tanto, sólo debe subsistir como materia de estudio el referido penúltimo párrafo de este precepto constitucional y sobreseer en el resto.

El artículo 35 de la aludida ley, contenía dos regulaciones impugnadas que fueron modificadas sustantivamente. Antes, la norma establecía que el visitador general sería designado por la Legislatura en los mismos términos establecidos para el secretario ejecutivo y que podía ser removido bajo el procedimiento establecido para la remoción del presidente por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la ley, mientras que ahora se establece que este servidor público será designado por el presidente de la



defensoría, sin sujetarse al mismo procedimiento de remoción previamente establecido.

Asimismo, el Tribunal Pleno estimó que debía incluirse en la presente determinación de sobreseimiento al artículo 37 de la ley impugnada, ya que si bien éste no sufrió modificación alguna, su contenido se combatía como parte integrante de un circuito normativo ligado al artículo 35, vinculado con las condiciones de nombramiento y remoción del visitador general, por lo que al haberse modificado éstas, había que sobreseerse respecto de ambos preceptos.

Que el artículo 48 de la ley en cita, también cambió al invertir las reglas relativas a la reserva del nombre del quejoso y de los testigos, pues antes se determinaba que dicha reserva se debía solicitar expresamente por los interesados, debiendo la defensoría acordar conforme a las circunstancias particulares de la queja, mientras que ahora se establece que dicha reserva se establecerá desde un inicio, a menos que los interesados manifiesten lo contrario.

Finalmente, el artículo 121 de la ley combatida, también se modificó materialmente, ya que antes establecía que cuando se hubiera solicitado la confidencialidad de la identidad no se debía incluir los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales, mientras que ahora se prescribe que en los informes anuales o especiales se deben incluir los datos personales del quejoso.

En este sentido, el Tribunal Pleno procedió a analizar el fondo del asunto, el cual se limitó a la evaluación de la validez constitucional de los artículos 33, penúltimo párrafo, 106, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 (con exclusión de las fracciones II y VII), **sobreseyendo respecto del resto de los preceptos impugnados de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en los términos ya precisados.**

Expuesto lo anterior, debo precisar que, **si bien comparto el sobreseimiento decretado, lo cierto es que ello es por diversas razones a las señaladas en la sentencia**; asimismo, **no comparto la determinación respecto de los artículos 33 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro**, pues considero que debe sobreseerse también respecto del citado artículo 33; y en relación con el artículo 131, el sobreseimiento debió determinarse respecto del artículo en su totalidad y no sólo en relación con las fracciones II y VII.



Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que esta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En efecto, como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."<sup>4</sup> y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR

<sup>4</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958, «con número de registro digital: 182048».



OTRA."<sup>5</sup> respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."<sup>6</sup>

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

<sup>5</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, tesis P.J. 24/2005, página 782, «con número de registro digital: 178565».

<sup>6</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada



Por lo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo.<sup>7</sup>

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Por las razones expresadas es que **voté a favor** del sentido de la sentencia, aunque por diversas razones; y **en contra** de la procedencia que se establece respecto de los artículos 33 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en atención a las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva."

Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, «con número de registro digital: 175709».

<sup>7</sup> Décima Época. Registro digital: 2003950. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.**

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

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES (LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBE DESESTIMARSE (LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**V. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR ESA MATERIA, SIEMPRE Y CUANDO GARANTICEN LOS PRINCIPIOS Y BASES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VI. JUSTICIA CÍVICA E ITINERANTE. AUSENCIA DE UNA "VEDA TEMPORAL O CONDICIÓN SUSPENSIVA" PARA QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES**



**ARMONICEN SU NORMATIVA, EN TORNO A ESA MATERIA, POR LO QUE PUEDEN LEGISLAR ENTRE TANTO NO SE EMITA LA LEY GENERAL (LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SU REALIZACIÓN RESPECTO DE UN INSTRUMENTO NORMATIVO QUE OMITIÓ REGULAR A ESAS PERSONAS (DESESTIMACIÓN RESPECTO A LA FALTA DE CONSULTA PREVIA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**VIII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**

**IX. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. REGLAS Y CONDICIONES PARA SU LIMITACIÓN.**

**X. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CONDICIONES PARA ESTABLECER RESPONSABILIDADES ULTERIORES COMO LÍMITES DE AQUÉLLA.**

**XI. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. VALIDEZ DE LAS PREVISTAS POR VOLUMEN EXCESIVO AL SER APLICABLES ÚNICAMENTE AL RUIDO DESMEDIDO NOTABLEMENTE IRRITABLE Y CARENTE DE JUSTIFICACIÓN (ARTÍCULO 18, FRACCIÓN III, DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XII. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. LAS MANIFESTACIONES EN ESPACIOS PÚBLICOS NO DEBEN CONDICIONARSE A UN PERMISO PREVIO Y CON UNA CAUSA JUSTIFICADA COMO DISYUNTIVAS**



**O ALTERNATIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN II, DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XIII. LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y DE REUNIÓN EN ESPACIO PÚBLICO. SE TRANSGREDE POR LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA IMPEDIR EL USO DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE USO COMÚN SIN TOMAR EN CONSIDERACIÓN EL GRADO DE SATISFACCIÓN DE ESTOS DERECHOS NI EL DE AFECTACIÓN DE TERCEROS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 18, FRACCIÓN IV, DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XIV. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, Y 47, FRACCIÓN I, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR NACIMIENTO" DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XV. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER DESIGNADO JUEZ O SECRETARIO DE LOS JUZGADOS CÍVICOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46, FRACCIÓN I, Y 47, FRACCIÓN I, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR NACIMIENTO" DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**



**XVI. DETENCIÓN DE PROBABLES INFRACTORES MENORES DE EDAD. NO SE JUSTIFICA QUE LA DETENCIÓN POR UN LAPSO MÁXIMO DE SEIS HORAS SEA LA MÁS BREVE POSIBLE PARA GARANTIZAR LA COMPARENCIA Y ADECUADA REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 53, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI POR CUALQUIER CAUSA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE DEL MENOR EN UN PLAZO DE DOS HORAS, SE OTORGARÁ UNA PRÓRROGA DE CUATRO HORAS. SI AL TÉRMINO DE LA PRÓRROGA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE"; DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XVII. DETENCIÓN DE PROBABLES INFRACTORES MENORES DE EDAD. LA PREVISIÓN LEGAL QUE NO GARANTIZA QUE LA PROCURADURÍA DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES LOCAL O MUNICIPAL EJERZA LA REPRESENTACIÓN COADYUVANTE DE AQUÉLLOS, TRANSGREDE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 53, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI POR CUALQUIER CAUSA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE DEL MENOR EN UN PLAZO DE DOS HORAS, SE OTORGARÁ UNA PRÓRROGA DE CUATRO HORAS. SI AL TÉRMINO DE LA PRÓRROGA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE"; DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XVIII. DETENCIÓN DE PROBABLES INFRACTORES MENORES DE EDAD. FORMAS DE REPRESENTACIÓN.**

**XIX. PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA REGLA GENERAL DE INCAPACIDAD JURÍDICA PARA QUIENES LA PADECEN, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A LA DIGNIDAD HUMANA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL**



**PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XX. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL MODELO SOCIAL DE ASISTENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES ESTABLECE MECANISMOS DE AYUDA O ASISTENCIA ACORDES A LA DIVERSIDAD FUNCIONAL DE LA PERSONA, PARA QUE PUEDA TOMAR SUS PROPIAS DECISIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XXI. PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PARTE DE LA PREMISA CONSISTENTE EN QUE AQUÉLLAS SE ENCUENTREN EN UNA SITUACIÓN EQUIVALENTE A LA DE UN ENFERMO, RESULTA DISCRIMINATORIA Y CONTRARIA AL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XXII. PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PARTE DE LA PREMISA CONSISTENTE EN QUE AQUÉLLAS ENFRENTARÁN OBSTÁCULOS PARA PARTICIPAR EN UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL, RESULTA DISCRIMINATORIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XXIII. PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL. LA PREVISIÓN LEGAL CONFORME A LA CUAL DEBE HABER UNA PERSONA ENCARGADA DE SU CUSTODIA PARA EJERCER SUS DERECHOS EN UN PROCEDIMIENTO JUDICIAL, ES DISCRIMINATORIA MÁXIME QUE AQUÉLLAS PUEDEN PARTICIPAR POR SÍ MISMAS MEDIANTE LOS AJUSTES RAZONABLES QUE ORDENE EL JUEZ (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA**



**CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XXIV. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL DÉFICIT DE LA CAPACIDAD MENTAL PARA JUSTIFICAR LA FALTA DE CAPACIDAD JURÍDICA DE AQUÉLLOS, RESULTA DISCRIMINATORIA Y CONTRARIA A LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XXV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LA POSIBILIDAD LEGAL DE QUE LAS PERSONAS PRESENTADAS ANTE EL JUEZ CÍVICO SEAN ASISTIDAS POR UNA PERSONA DE CONFIANZA Y NO POR UN ABOGADO O UN ASESOR JURÍDICO, NO VIOLA EL DERECHO A UNA DEFENSA ADECUADA (ARTÍCULO 72 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**

**XXVI. 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 18, FRACCIÓN IV, 20, FRACCIÓN II, 46, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", 47, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", 53, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SI POR CUALQUIER CAUSA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE DEL MENOR EN UN PLAZO DE DOS HORAS, SE OTORGARÁ UNA PRÓRROGA DE CUATRO HORAS. SI AL TÉRMINO DE LA PRÓRROGA NO ASISTIERA EL RESPONSABLE", Y 71 DE LA LEY PARA REGULAR LA CONVIVENCIA CIVIL EN EL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS, APROBADA MEDIANTE EL DECRETO 466, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE MARZO DE DOS MIL DIECIOCHO).**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2018 Y SU ACUMULADA 46/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de junio de dos mil veinte, por el que se emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH), respectivamente, en contra de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

## I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito.** Las acciones de inconstitucionalidad 45/2018 y 46/2018 fueron presentadas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintitrés de abril de dos mil dieciocho.<sup>1</sup>

2. **Órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima.

3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** La Procuraduría General de la República demanda la invalidez, en general, de la Ley para Regular la

<sup>1</sup> Tal y como se observa de los sellos fechadores visibles en el reverso de las páginas 28 y 107 del expediente en que se actúa.



Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

4. Por otro lado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demanda la invalidez, respecto de la misma ley local, específicamente de los artículos 18, fracciones III y IV; 20, fracción II; 46, fracción I, y 47, fracción I, ambos en la porción normativa "ser mexicano por nacimiento"; 53, párrafo segundo; 71 y 72.

#### 5. **Concepto de invalidez de la Procuraduría General de la República.**<sup>2</sup>

La Procuraduría argumenta que la ley impugnada, transgrede el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal, en relación con el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete; toda vez que invade la esfera de atribuciones concurrentes establecidas a favor del Congreso de la Unión en materia de justicia cívica e itinerante.

6. En este sentido, señala que, al momento de presentar el informe, la *vacatio legis* otorgada al legislador federal para emitir la ley general en la materia no ha vencido, e inclusive se encuentra en proceso de dictaminación y aprobación.

7. Lo anterior, encuentra apoyo tanto en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal como en los dictámenes de las Cámaras de Diputados y Senadores, donde se observa la intención de delegar a la autoridad federal una atribución concurrente que servirá como parámetro normativo; aunado a que, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, se aprobó en la Cámara de Diputados el dictamen de la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante. Debe recalcar que, conforme a las disposiciones transitorias de la reforma constitucional, la ley general deberá establecer cuando menos: I) los principios rectores; II) las bases de organización y funcionamiento en las entidades federativas; y, III) los mecanismos de acceso.

8. Bajo esta línea, propone que este Alto Tribunal tome en cuenta lo resuelto en sus precedentes, respecto a que las facultades concurrentes implican que

<sup>2</sup> Véanse las páginas 1 a 28 del expediente en que se actúa.



los niveles de gobierno pueden actuar respecto de una misma materia, sujetos a lo que el legislador federal determine a través de la ley general,<sup>3</sup> capaz de incidir en todos los órdenes jurídicos parciales, traduciéndose en una excepción al artículo 124 constitucional y siendo aplicables en los tres órdenes.<sup>4</sup> Adicionalmente, señala que esta ley general distribuye competencias entre los distintos niveles de gobierno y establece las bases para su regulación, de ahí que se busque una plataforma mínima para que las entidades puedan darse sus propias normas atendiendo a su realidad social.<sup>5</sup>

9. Para reforzar su argumento, solicita que se apliquen por analogía las consideraciones de este Alto Tribunal en materia de responsabilidades administrativas de servidores públicos, donde se determinó que las entidades federativas no podían legislar en materia de combate a la corrupción, dado que no conocían las bases de las leyes generales que les servirían como parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia. Por tanto, se determinó que las modificaciones a la Legislación Local contrariaban la intención de la reforma a la Constitución Federal para crear un sistema homogéneo y coordinado.

10. Menciona lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, donde se invalidó el artículo 12, fracción III, incisos a) y b), de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de México, ya que contravenía la facultad del Congreso de la Unión de expedir la ley general que estableciera los tipos y sanciones en materia de tortura.

11. Finalmente, sostiene que hasta en tanto entren en vigor la ley general en la materia, los Congresos Locales se encuentran impedidos para legislar al respecto.

**12. Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**<sup>6</sup> La Comisión accionante hace valer cinco conceptos de invalidez.

<sup>3</sup> Refiriéndose a las consideraciones de la controversia constitucional 29/2000.

<sup>4</sup> Refiriéndose a las consideraciones del amparo en revisión 120/2002.

<sup>5</sup> Refiriéndose a las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

<sup>6</sup> Véanse las páginas 33 a 107 del expediente en que se actúa.



13. En el **primer concepto**, argumenta que los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, de la ley impugnada vulneran el derecho humano a la libertad de expresión, pues establecen que serán faltas administrativas, sujetas a una sanción: el producir ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas; impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; así como, impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada.

14. La Comisión Nacional señala que el artículo 6o. de la Constitución Federal reconoce el derecho a la manifestación de las ideas, el cual no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa; además, el artículo 7o. garantiza la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información e ideas por cualquier medio, solamente pudiendo restringirse en los supuestos que marca la propia Constitución, es decir, estos supuestos (ataque a la moral, a la vida privada o derechos de terceros, perturbar el orden público o provocar algún delito) son las únicas excepciones permitidas. Asimismo, invoca lo previsto por los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

15. Entonces, si bien la norma persigue la finalidad de asegurar la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana, lo cierto es que es una medida desproporcionada que limita el ejercicio de los derechos mencionados de forma injustificada, al solicitar un permiso o causa justificada, sujetándose a criterios subjetivos de inevitabilidad y necesidad, siendo que estas exigencias no están previstas a nivel constitucional. Consecuentemente, permite que las personas que ejerzan su libertad de expresión a través de una manifestación puedan ser sancionados y reprimidas.

16. Ahora bien, en lo referente al artículo 18, fracciones III y IV, la Comisión accionante sostiene que la manifestación de ideas necesariamente implica la emisión de ruidos que pueden ser calificados por la autoridad como notoriamente atentadores contra la tranquilidad o la salud de las personas, con lo que podría privárseles del ejercicio del derecho y ser sancionados. Más aún, cuando el término "notorio" es subjetivo, dejando un amplio margen de apreciación a la autoridad, de tal forma que la norma es ambigua, imprecisa y excesivamente amplia, causando incertidumbre jurídica.



17. Por otro lado, el artículo 20, fracción II, segundo párrafo, específicamente en la porción normativa "siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello", contraviene el artículo 9, primer párrafo, de la Constitución Federal al no permitir una reunión pacífica sin condición cuando el objeto sea lícito. Entonces se tiene que, además de poder ser sancionada la manifestación de ideas, es necesario solicitar un permiso ante la autoridad que podrá autorizar o negar el ejercicio del derecho.

18. Agrega que lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2014 debe ser considerado, toda vez que, si bien el dar aviso a la autoridad de la realización de una manifestación no vulnera derechos humanos, el tener que solicitar un permiso sí lo hace.

19. En su **segundo concepto**, la Comisión promovente arguye que los artículos 46 y 47, ambos en su fracción I, de la ley impugnada vulneran el derecho humano a la igualdad y la prohibición de la discriminación con base en origen nacional, al establecer como requisito, excesivo e injustificado, para ser Juez o secretario del Juzgado Cívico, el ser ciudadano mexicano por nacimiento, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad sea adquirida por naturalización.

20. Para lo anterior, indica que las normas controvertidas no persiguen una finalidad constitucionalmente imperiosa, que supere un escrutinio estricto, dado el carácter de las funciones que realizan ambos servidores. Aunado a que, en todo caso, existen medidas menos restrictivas que no diferencian únicamente por el origen nacional.

21. No obsta que el artículo 32 de la Constitución Federal permita que se reserven a los mexicanos por nacimiento ciertos cargos y funciones por disposición de la misma o de las leyes del Congreso de la Unión, en tanto los preceptos impugnados, no se relacionan con cargos que marquen el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias, o la seguridad y defensa nacional.

22. Sustenta su afirmación en la tesis, de título y subtítulo: "NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO COMO REQUISITO PARA OCUPAR DETERMINADOS CARGOS PÚBLICOS. BASTA QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN



ESTABLEZCA EN LA LEY TAL EXIGENCIA, PARA QUE CONJUNTAMENTE OPERE EL REQUISITO DE NO ADQUIRIR OTRA NACIONALIDAD.”<sup>7</sup>

23. Aunado, sostiene que también se vulnera el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal en tanto los preceptos impugnados no permiten el acceso de cualquier ciudadano mexicano a ocupar cargos públicos en condiciones de igualdad, pues tener doble nacionalidad no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de las personas.

24. Esto es, los mexicanos por naturalización son discriminados para acceder a puestos, cuando estos no implican temas de defensa de la soberanía, en contravención al derecho humano al trabajo, más allá de las restricciones previstas constitucionalmente.

25. En su **tercer concepto**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada vulnera el interés superior del menor y los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, reconocidos en los artículos 4, párrafo noveno, de la Constitución Federal y 3.1. de la Convención sobre los Derechos del Niño; esto, al permitir que cuando el probable infractor sea un menor de edad, este permanezca en el Juzgado Cívico hasta seis horas, de forma injustificada, transgrediendo el artículo 37, inciso b), de la Convención en la materia.

26. Abundando en el interés superior del menor, indica que el Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a fin de establecer los parámetros para las autoridades en los tres órdenes de gobierno, así como la distribución de competencias siempre a la de aquel principio. Inclusive, esta Ley General en el artículo 2, párrafos segundo y tercero, establece que el interés superior se considerará de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre a la niñez, así como la obligación de evaluar y ponderar las posibles repercusiones que tenga

<sup>7</sup> Tesis Aislada P. II/2013 (9a.), de este Tribunal Pleno, consultable en la Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 376 y registro digital: 159867.



la medida. Sustenta su postura en la jurisprudencia de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."<sup>8</sup>

27. En este sentido, la Comisión arguye que el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, garantiza que la detención de un menor de edad se llevará de acuerdo con la ley, y solamente como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible.

28. Ahora bien, dichas condiciones no son respetadas por la norma impugnada, pues permite la detención de menores de edad como regla general, de dos horas, prorrogables hasta por cuatro horas más, y hasta después de esas seis horas es que se da aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Es decir, se puede retener a un menor de edad sin la debida asesoría, dejándolo en un estado de incertidumbre.

29. Para sumar a lo anterior, el artículo 85 de la ley general en la materia, prevé que cuando un menor de edad esté involucrado en la comisión de un delito, de manera inmediata se dará aviso a la procuraduría de protección competente, y en ningún caso podrán ser retenidos, detenidos, o privados de su libertad. No obsta que la norma en comento pertenezca al ámbito penal, pues debe ser extensiva al ámbito administrativo.<sup>9</sup>

30. En consecuencia, señala que las detenciones de menores se deben llevar de conformidad con la ley general, siendo indudable que el precepto im-

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de este Tribunal Pleno, consultable en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10 y registro digital: 2012592.

<sup>9</sup> Al respecto, invoca la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565 y registro digital: 174488; así como la tesis aislada 1a. XXXV/2017 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.". Consultable en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 441 y registro digital: 2013954.



pugnado es contrario a los estándares en la materia, sobre todo por considerarse como regla general la detención, y no como excepción para casos especialmente graves o como medida de último recurso.

31. En su **cuarto concepto**, la Comisión promovente argumenta que el artículo 71 de la ley impugnada transgrede los derechos de las personas con discapacidad a la consulta previa, al igual reconocimiento ante la ley, al reconocimiento de la capacidad y la personalidad jurídica, así como a la no discriminación, contenidos en los artículos 1o. de la Constitución Federal; 1, 4 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

32. Lo anterior, dado que para la adopción de cualquier medida legislativa en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas que garanticen la participación e inclusión efectiva de las personas con discapacidad. Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, no se advierte la realización de consulta alguna, por lo que el ordenamiento debe invalidarse al no cumplir con dicho requisito procedimental.

33. En otra línea argumentativa, la Comisión sostiene que el precepto impugnado discrimina en razón de la discapacidad de una persona, pues no le reconoce la igualdad de circunstancias en el ejercicio de sus derechos durante el procedimiento administrativo, contraviniendo el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la capacidad de las personas con discapacidad, al supeditarlos al apoyo o asistencia de terceros.

34. Es decir, el precepto combatido enfoca la discapacidad al "modelo médico", que cataloga a las personas con discapacidad como "incapaces de realizar sus actividades cotidianas", y no en el "modelo social", que busca eliminar las barreras creadas socialmente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad;<sup>10</sup> es decir, el precepto

<sup>10</sup> Al respecto, invoca la Tesis Aislada 1a. VI/2013 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.". Consultable en la Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 634 y registro digital: 2002520.



asume que la persona no cuenta con la capacidad de ejercer de manera autónoma sus derechos, requiriendo la intervención de un tercero y negándole su personalidad jurídica, a la que tiene derecho conforme a los artículos 1 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

35. Adicionalmente, indica que el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 1, punto 2, inciso a), de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y el artículo 1o. de la Constitución Federal, proscriben la discriminación de las personas con discapacidad.

36. Finalmente, aduce que el precepto otorga el mismo tratamiento y equipara los términos enfermedad y discapacidad, creando una falsa apreciación sobre la condición de estas personas, alejándose del modelo social y de la convención.<sup>11</sup>

37 En su **quinto concepto**, y último, sostiene que el artículo 72 de la ley impugnada vulnera el derecho a un debido proceso, específicamente a una defensa adecuada, toda vez que conforme al artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a una defensa adecuada por abogado, ya sea que lo escoja libremente o que le sea asignado un defensor de oficio.

38. Asimismo, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las garantías judiciales son para cualquier persona, independientemente del tipo de procedimiento que se esté sustanciando, por lo que, en atención al principio pro persona, el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en los procedimientos administrativos de justicia cívica.

39. En efecto, el precepto impugnado no contempla que las personas presentadas ante el Juez cívico cuenten con un defensor calificado, al señalar que serán

---

<sup>11</sup> Al respecto, invoca la tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de título y subtítulo: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.". Consultable en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394 y registro digital: 2009726.



asistidas por una persona de confianza, en contravención a los lineamientos, principios, prerrogativas y derechos para garantizar una defensa adecuada.

40. La norma impugnada al establecer que el probable infractor solamente tiene derecho a ser asistido por persona de su confianza, y no por un abogado o un asesor jurídico, se traduce en una violación a la defensa adecuada, pues no es el medio idóneo, para asegurar que el poder punitivo del Estado se despliegue a través de un proceso justo que asegure los derechos humanos.<sup>12</sup>

41. Por tanto, dada una interpretación sistemática de los artículos 1o., 14 y 20 de la Constitución Federal; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, del principio pro persona, es válido colegir que el Estado debe garantizar el derecho a la defensa adecuada por medio de un abogado tanto en procedimientos jurisdiccionales, como administrativos, sobre todo en el administrativo sancionador, dada su naturaleza como reacción a conductas ilícitas en uso de la facultad punitiva del Estado.<sup>13</sup>

42. **Autos de registro y turno.** Mediante autos de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a los que les correspondieron los números de expediente **45/2018** y **46/2018**, respectivamente. Asimismo, por la identidad del decreto legislativo impugnado en ambos medios de impugnación, decretó la acumulación de la acción de inconstitucionalidad 46/2018 a la acción de inconstitucionalidad

<sup>12</sup> Como apoyo para su afirmación, invoca el párrafo 146 del *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010).

<sup>13</sup> Al respecto, invoca la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), de este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES.". Consultable en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41 y registro digital: 2006590; así como, la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565 y registro digital: 174488.



45/2018. Por último, turnó ambas acciones al Ministro Eduardo Medina Mora para que fungiera como instructor en el procedimiento.<sup>14</sup>

43. **Auto admisorio.** Por auto de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite ambas acciones de inconstitucionalidad y ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, para que rindieran sus informes, así como para la Procuraduría General de la República para que, en su caso, formulara el pedimento que le corresponde.<sup>15</sup>

44. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.**<sup>16</sup> El Ejecutivo Local arguye que, en atención al principio de división de poderes, la participación e injerencia que tuvo en el proceso legislativo fue únicamente la promulgación del decreto remitido por el Poder Legislativo Estatal, conforme a las facultades que otorga la Constitución de la entidad federativa en su artículo 58, fracción III,<sup>17</sup> es decir, su intervención se limitó a cumplir con sus obligaciones constitucionales.

45. **Informe del Poder Legislativo del Estado.** El Congreso Local argumenta que, al emitir la ley impugnada, no se contravienen las bases establecidas por el Congreso de la Unión. Señala que conforme a la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal, ésta está situada por encima de las demás normas jurídicas; sin embargo, el legislador local válidamente va más allá de los principios constitucionales, para mejorar y regresar la tranquilidad a la sociedad colimense. En este sentido, ninguna ley puede estar por encima de la individualización, ni del sentir de la sociedad, por lo que se debe cooperar para hacer "buenas" leyes, sin buscar "cada formalidad inventada", pues primero son los derechos humanos, y resolver los graves problemas de la sociedad.

46. Consecuentemente, considera que los argumentos de la Comisión Nacional son doctrinariamente fundados pero inoperantes, pues a partir de una

<sup>14</sup> Véanse las páginas 31 y 120 del expediente en que se actúa.

<sup>15</sup> Véanse las páginas 121 a 124 del expediente en que se actúa.

<sup>16</sup> Véanse las páginas 165 a 169 del expediente en que se actúa.

<sup>17</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

**"Artículo 58.** Son facultades y obligaciones de la gobernadora o gobernador: ...

**"III.** Promulgar, publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y los decretos, haciendo uso, en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución ... ."



interpretación dogmática e integral, los Estados tienen la facultad de legislar en la materia de justicia cívica.

47. Asimismo, indica que la ley impugnada contiene una definición clara y precisa de algunos aspectos que los promoventes utilizan para sostener la alegada inconstitucionalidad de la norma reclamada, por lo que no debe tomarse en cuenta que las disposiciones impugnadas de forma aislada puedan parecer inconstitucionales.

48. En consecuencia, colige que la exposición de motivos de la ley abordó y resolvió todas las cuestiones relacionadas con la defensa y protección de los derechos humanos, por lo que no existe inconstitucionalidad alguna. De ahí que deba "desecharse por improcedente" el presente medio de control.

49. **Opinión del procurador general de la República.**<sup>18</sup> La Procuraduría emitió opinión en la acción de inconstitucionalidad 46/2018. Indicó que el Congreso Local no cuenta con competencia para legislar en materia de justicia cívica hasta en tanto se emita la ley general que distribuya las competencias y establezca las bases y principios en la materia, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal; así como los artículos primero, segundo y séptimo, transitorios, del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

50. En esa tesitura, consideró innecesario pronunciarse respecto de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dado que conduciría al mismo resultado, es decir, la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

51. **Cierre de instrucción.** El Ministro instructor tuvo por recibidos los formularios por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, declaró cerrada la instrucción.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Véanse las páginas 368 a 375 del expediente en que se actúa.

<sup>19</sup> Véanse las páginas 387 y 388 del expediente en que se actúa.



52. **Retorno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal determinó retornar el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que continuara actuando como instructor en el procedimiento.<sup>20</sup>

## II. COMPETENCIA

53. 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, incisos c) (antes de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce) y g), de la Constitución Federal;<sup>21</sup> décimo sexto 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, de diez de febrero de dos mil catorce;<sup>22</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>23</sup> así como el punto

<sup>20</sup> Véase la página 412 del expediente en que se actúa.

<sup>21</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; ...

"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>22</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>23</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; ... ."



segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno;<sup>24</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales de los que México es Parte.

### III. OPORTUNIDAD

54. 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>25</sup>

55. El Decreto 466 por el que se aprueba la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios se publicó el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.<sup>26</sup> Por lo que, el plazo para su impugnación transcurrió del veinticinco de marzo al veintitrés de abril, ambos de dos mil dieciocho.

56. En el caso, las demandas tanto de la Procuraduría General de la República, como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibieron el veintitrés de abril de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y

<sup>24</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>25</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 ... ."

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>26</sup> Véase páginas 171 a 180 del expediente en que se actúa.



Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>27</sup> Por tanto, cabe concluir que su presentación resulta **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN

57. Respecto de la primera accionante, la entonces Procuraduría General de la República se encontraba **legitimada** para promover la acción de inconstitucionalidad 45/2018, al sostener que una ley de carácter local vulnera la Constitución Federal.<sup>28</sup>

58. En efecto, la demanda la suscribe el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, a falta del titular de la institución, quien se encuentra facultado para representar a la Procuraduría General de la República conforme a los

<sup>27</sup> Tal y como se observa de los sellos fechadores en el reverso de las páginas 28 y 107 del expediente en que se actúa.

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto antes de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce).

**"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 ... ."

Asimismo, artículo décimo sexto del decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce:

**"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.

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."



artículos 6, fracción II, y 30 de su ley orgánica;<sup>29</sup> así como los artículos 3, inciso a), fracción I, y 137, párrafo primero, del reglamento.<sup>30</sup>

59. Dicha personalidad, se acredita con copia certificada del nombramiento dictado por el presidente de la República de quince de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>31</sup> Por lo que cabe concluir que dicho servidor público cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción.<sup>32</sup>

60. En segundo lugar, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra **legitimada** para promover la acción de inconstitucionalidad 46/2018, al sostener que diversos preceptos de una ley de carácter local vulneran los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que México es Parte.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> **Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del procurador general de la República: ...

"II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables ... ."

**Artículo 30.** El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. [...] El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley." (Ley abrogada mediante decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de diciembre de dos mil dieciocho)."

<sup>30</sup> **Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, la Institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

**A)** Subprocuradurías:

**I.** Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales ... ."

**Artículo 137.** Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los Subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad ... ."

<sup>31</sup> Véase página 29 del expediente en que se actúa.

<sup>32</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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>33</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



61. Para lo anterior, la demanda la suscribe Luís Raúl González Pérez, presidente de dicho organismo, quien de conformidad con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra facultado para promover las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan.<sup>34</sup>

62. Ahora bien, dicho servidor público acredita su personalidad 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>35</sup>

63. En consecuencia, se debe colegir que dicho servidor tiene la representación del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.<sup>36</sup>

## V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

64. El Poder Ejecutivo de Colima plantea que no se le atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación

**"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 ... ."

<sup>34</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>35</sup> Véase página 108 del expediente en que se actúa.

<sup>36</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**"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 ... ."



de la norma impugnada, pues se limitó a acatar el mandato constitucional que le obliga a promulgar el decreto que le envió el Congreso Estatal.

65. Dicho argumento debe ser **desestimado**, dado que no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en la ley reglamentaria de la materia, pues al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.<sup>37</sup>

66. Por otro lado, el Poder Legislativo Local argumenta que debe desecharse la acción de inconstitucionalidad, dado que su actuación se encuentra plenamente justificada.

67. Lo anterior, **debe desestimarse**, puesto que los argumentos vertidos en su informe van dirigidos a defender la validez de la ley impugnada, lo cual implica un estudio de fondo, no susceptible de analizarse como una causa de improcedencia, dado que estas deben ser claras e inobjetables.<sup>38</sup>

68. Al no haber prosperado las causales de improcedencia hechas valer, no haberse planteado alguna otra, ni advertirse por parte de esta Suprema Corte alguna de oficio, procede estudiar la cuestión planteada.

---

**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>37</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 38/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419 y registro digital: 164865.

<sup>38</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 36/2004, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro digital: 181395.



## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

69. A fin de dar respuesta a los planteamientos tanto de la Procuraduría General de la República como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el caso se analizará: en primer lugar, el argumento relativo a la falta de competencia del Congreso de la entidad federativa para legislar en materia de justicia cívica e itinerante (A); como segundo punto, la falta de consulta previa para personas con discapacidad (B); en dicho orden por ser cuestiones de especial y previo pronunciamiento, pues de resultar fundados darían paso a la invalidez total de la ley impugnada; y, por último, en el tercer apartado, se abordarán los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional en contra de ciertos artículos específicos (C).

### A Competencia legislativa en materia de justicia cívica e itinerante

70. En su único concepto de invalidez, la entonces Procuraduría General de la República planteó la invalidez de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, pues adujo una violación a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal, así como el transitorio séptimo del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete a través del cual se reformó y adicionó el mencionado precepto constitucional; invadiendo la esfera de atribuciones concurrentes del Congreso de la Unión en materia de justicia cívica e itinerante.

71. Este Tribunal Pleno considera **infundado** el planteamiento de la entonces Procuraduría General de la República, toda vez que la Legislatura Local sí es competente para regular la materia.

72. En efecto, a raíz del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, se adicionó, entre otras, la fracción XXIX-Z del artículo 73, para prever que el Congreso de la Unión está facultado para expedir la ley general que establezca los **principios y bases**, en materia de justicia cívica e itinerante.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución



73. Como se advierte de la reforma constitucional, el Congreso de la Unión quedó facultado para emitir principios y bases, a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno en el ámbito de su respectiva competencia. Sin embargo, ello no implica que la materia de justicia cívica e itinerante haya quedado reservada al orden federal o que se les haya impuesto a las entidades federativas una condición suspensiva hasta en tanto se emita la ley general respectiva.

74. Lo anterior, dado que, si bien es cierto que la expedición de la ley general en la materia marcará los principios y bases en la misma, y que, en su momento, las entidades federativas deberán ajustarse a lo que prevea dicha legislación, lo cierto es que esta no se ha expedido y, en todo caso, no existe dentro del régimen transitorio constitucional prohibición temporal alguna a las legislaturas locales.

75. Bajo esta línea y a la luz del régimen transitorio establecido en la reforma constitucional, el Congreso Local no se encuentra vedado en tanto no se emita la ley general en la materia para establecer su propia regulación.

76. Así, resulta necesario señalar lo que establece el régimen transitorio respectivo. En lo que importa al presente caso, el Poder Reformador determinó que:

I) El decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (seis de febrero de dos mil diecisiete);

II) Dentro de los siguientes ciento ochenta días naturales a la entrada en vigor del decreto, el Congreso de la Unión debía expedir la ley general en ma-

---

de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, publicado en Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

**"Artículo Único.** Se reforman las fracciones XXI, inciso c) y XXIX-R del artículo 73 y se adicionan un último párrafo al artículo 25 y las fracciones XXIX-A, XXIX-Y y XXIX-Z al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: ...

"Artículo 73.

...

**"XXIX-Z.** Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante ... ."



teria de justicia cívica e itinerante (siete de febrero a cinco de agosto, ambos de dos mil diecisiete); y,

III) La ley general en la materia, debía prever, al menos, los principios a los que tendrían que sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante fuera accesible y disponible a los ciudadanos, las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos en la ley.<sup>40</sup>

77. Resulta de especial relevancia lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional en análisis, pues el mismo, al ser el que contiene los lineamientos para la emisión de la ley general, permite ayudar a determinar las implicaciones de la materia de justicia cívica e itinerante.

78. Además, se observa del régimen transitorio, que los artículos segundo y séptimo, específicamente aplicables a esta materia, no establecen plazo, restricción, limitación o condición alguna para que las entidades federativas puedan legislar entre tanto se emite la ley general.

79. Bajo esta línea, si bien el Congreso de la Unión está facultado para establecer las bases, principios y mecanismos de acceso en la materia, no obstante, la facultad para legislar en materia de justicia cívica e itinerante no quedó reservada en exclusiva al ámbito federal. Por otro lado, de los preceptos transi-

<sup>40</sup> **"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.

...

**"Séptimo.** La ley general en materia de justicia cívica e itinerante a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-Z de esta Constitución deberá considerar, al menos lo siguiente:

**"a)** Los principios a los que deberán sujetarse las autoridades para que la justicia itinerante sea accesible y disponible a los ciudadanos;

**"b)** Las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades federativas, y

**"c)** Los mecanismos de acceso a la justicia cívica e itinerante y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley ... ."



torios en estudio, no se desprende que los Congresos Locales estén impedidos para legislar, pues hubiera sido necesario que el Poder Reformador estableciera una "veda temporal" para las entidades federativas en la materia, para que este Pleno pudiera considerar que las mismas son incompetentes.

80. Cabe aclarar que, pese a que la Procuraduría accionante sostenga que se debe traer a cuenta lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016<sup>41</sup> y 58/2016,<sup>42</sup> como precedentes aplicables al caso que nos ocupa, no le asiste razón en tanto los regímenes transitorios eran fundamentalmente diferentes.

81. En dichos precedentes, se analizó la constitucionalidad de diversas reformas legales en los Estados de Veracruz y Chihuahua en materia de combate a la corrupción, las cuales contravenían lo dispuesto en los artículos segundo y sexto transitorios de la reforma a la Constitución Federal del veintisiete de mayo de dos mil quince, pues no se habían expedido las leyes generales a que se referían las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, ni reformado la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H del mismo.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Fallada por este Tribunal Pleno el cinco de septiembre de dos mil dieciséis bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>42</sup> Fallada por este Tribunal Pleno el cinco de septiembre de dos mil dieciséis bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>43</sup> 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince.

**"Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. ...

**"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



82. Este Tribunal Pleno estimó que el Poder Reformador condicionó, en el régimen transitorio, 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 y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa.

83. Es decir, se estableció una mecánica transicional peculiar, pues los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entraban en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entraban en vigor de modo simultáneo, con la finalidad de asegurar que en todos los niveles, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajustaran y adecuaran al contenido de las leyes generales, como establece el artículo séptimo transitorio de la reforma.

84. De especial importancia resultó que el Poder Reformado hizo depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional, a que se refiere el artículo quinto transitorio, a la entrada en vigor de las leyes generales en esa materia; además de que el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debía hacerse hasta en tanto este sistema constitucional entrara efectivamente en vigor, en virtud del artículo cuarto transitorio.

85. Por tanto, se determinó que la mecánica transicional expresamente establecida en ese caso, incidía en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación. De ahí que, si una entidad federativa transgredía la "veda temporal" impuesta para el ejercicio de la facultad concurrente en específico, la normatividad que emitiera violentaba las bases de coordinación y articulación entre los órdenes y generaba una disrupción a la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.

---

entidades federativas, **que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto ...**."



86. Por ello, en contraste con el caso que nos ocupa, en materia de anti-corrupción, los artículos transitorios no solamente condicionaron la entrada en vigor de las leyes locales en la materia a las leyes generales que tenía que emitir el Congreso de la Unión, sino también de las normas constitucionales que constituían la base sustantiva o material del mismo sistema, por lo que la mecánica tenía la clara intención que tanto las normas constitucionales como las leyes generales entraran en vigor de manera simultánea, lo que a todas luces no sucede con la materia de justicia cívica e itinerante. Asimismo, resulta relevante que en las normas transitorias analizadas en ese precedente se señala puntualmente en su artículo sexto transitorio que seguiría "aplicándose" la legislación que continuara vigente "a la fecha de entrada en vigor" del decreto de reforma.

87. De hecho, por su tratamiento constitucional, la materia de justicia cívica e itinerante guarda mayor relación con la de protección de datos, que con la de anticorrupción. En el caso de aquella, y tal como se resolvió en la acción de inconstitucionalidad 105/2016 y su acumulada 106/2016, este Pleno estableció que no era posible desprender de los artículos transitorios una "veda temporal" o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad legislativa de las entidades federativas.

88. Una vez expuesto que las entidades federativas no quedaron vedadas de su facultad para regular la materia de justicia cívica e itinerante, con la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXIX-Z, en dos mil diecisiete, resta por resolver si es posible considerar que la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios efectivamente regula ese ámbito.

89. En este sentido, el parámetro de regularidad sobre la materia de justicia cívica e itinerante debe ser también el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete.

90. Ahora bien, partiendo de un recuento del contenido de la ley impugnada, se extrae que:



– Su objeto es: i) establecer las reglas mínimas de comportamiento cívico de la población; ii) fomentar el respeto entre las personas, así como el patrimonio público y privado; iii) promover una cultura de legalidad; y iv) procurar e impulsar la convivencia armónica (artículo 1o.).

– Enlista los valores cívicos que favorecen la convivencia respetuosa y armónica entre los habitantes (artículo 2o.).

– Establece que los sujetos de la ley son los mayores de catorce años que realicen alguna acción y omisión sancionada por la misma (artículo 6o.). Para ellos, define infracciones cívicas (artículo 7o.).

– Enlista las autoridades encargadas de aplicar la ley y sus respectivas atribuciones (artículos 8 a 13); así como los principios en los cuales deberán sustentar su actuar la Administración Pública Estatal y las municipales para preservar el orden público (artículo 14).

– Establece un catálogo de infracciones y sanciones (artículos 16 a 35) y el diseño competencial de los juzgados cívicos (artículo 36); así como los requisitos para ser Juez cívico y secretario (artículos 46 y 47) y las disposiciones comunes de los procedimientos (artículos 49 a 63).

91. De una comparación entre el anterior listado del contenido de los preceptos de la ley impugnada y lo que conforme al mandato constitucional deberá contener la normatividad general que dictará el Congreso de la Unión (las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica, los mecanismos de acceso a ésta y la obligación de las autoridades de cumplir con los principios previstos por la ley), se refuerza que la ley en cuestión, versa sobre la materia de justicia cívica e itinerante.

92. Inclusive, el considerando tercero del Decreto 466 por medio del cual se emitió la legislación local controvertida, afirma que se toma como referencia material –aunque no como fundamento–, la reforma a nivel federal en la materia, como se transcribe a continuación:



"CONSIDERANDOS ...

"TERCERO.—Los diputados que integramos esta Comisión, expresamos a continuación nuestros razonamientos lógico-jurídicos a esta soberanía, para que sus integrantes se encuentren en condiciones de ponderar el sentido y esencia del propósito de esta iniciativa que se debe atender.

"...

"En ese mismo orden de ideas, las facultades del Congreso de la Unión nos recaba información necesaria para atender las lagunas que tienen las leyes locales o en su caso leyes que aún no son impuestas para atender las problemáticas del estado, es por eso mismo que el artículo 73 de nuestra Carta Magna, especialmente en su fracción XXIX-Z señala lo siguiente:

"Artículo 73 ...

"I a la XXIX-Y ...

"XXIX-Z Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y ...

"Podemos apreciar y deducir fácilmente que existe la necesidad de expedir una nueva ley que entienda, regule, promueva y difunda la manera de renovar la idiosincrasia de los colimenses, pues en la actualidad se han perdido las costumbres y hábitos de la educación cívica, por lo tanto, conforme a la supremacía constitucional que en este ocursó se ha expresado, necesitamos regularnos a la par."

93. En virtud de lo anterior, deviene **infundado** el concepto de invalidez formulado por la entonces Procuraduría General de la República, porque no se advierte ni de la naturaleza de la distribución competencial en la materia, ni del capítulo transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, una "veda temporal" ni absoluta para que las legislaturas locales regularan la justicia cívica e itinerante.



## B. Consulta para Personas con Discapacidad

94. Como quedó reseñado en el apartado correspondiente, en la acumulada acción de inconstitucionalidad 46/2018, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la invalidez de los artículos 18, fracciones III y IV; 20, fracción II; 46, fracción I, en la porción normativa "*Ser mexicano por nacimiento*"; 53, párrafo segundo; 71 y 72, todos de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, expedida mediante el Decreto 466.

95. Por ser una cuestión de especial pronunciamiento que, en caso de declararse fundada, conduciría a la invalidez de todo el ordenamiento, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno realizaba en un primer momento el análisis del argumento contenido en el cuarto concepto de invalidez, relativo a la falta de consulta de previa para personas con discapacidad. La CNDH considera que este derecho fue específicamente violentado en relación con el artículo 71 de la ley impugnada.<sup>44</sup> Este artículo regula la actuación del Juez frente a un probable infractor que "padezca alguna enfermedad o discapacidad mental", supuesto cuyo ámbito de aplicación efectivamente recae en las personas con discapacidad.

96. En el proyecto se proponía establecer que del análisis del procedimiento legislativo de la ley impugnada se advertía que no se había realizado una consulta previa a las personas con discapacidad, pero que, conforme al criterio mayoritario de este Tribunal Pleno adoptado en la acción de inconstitucionalidad 40/2018,<sup>45</sup> no resultaba obligatorio realizarla respecto de esta ley. Se indicaba

<sup>44</sup> **"Artículo 71.** Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."

<sup>45</sup> En la sesión de primero de abril de dos mil diecinueve, a propuesta del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si el decreto impugnado requería o no de consulta previa a las personas con discapacidad, ante lo cual se expresó una mayoría de siete votos integrada por los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que el decreto respectivo, para su validez, no requería ser sometido a consulta. Los



que, conforme a este criterio, para que resulte obligatorio consultar a las personas con discapacidad es necesario que la ley impugnada sea un instrumento normativo que regula de manera integral una materia que afecta específicamente a las personas con discapacidad. Se proponía establecer que este requisito no se cumplía respecto de la ley impugnada en este asunto, pues ésta se limita a regular diversos supuestos de convivencia cívica para fomentar la protección del patrimonio público y promover la cultura de la legalidad en el Estado de Colima y sus Municipios.

97. Sin embargo, una mayoría de **seis Ministros**<sup>46</sup> votó en contra del proyecto en este punto y por considerar que sí debió haberse realizado la consulta a las personas con discapacidad.

98. En consecuencia, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria, al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez del precepto impugnado, se desestima la acción de inconstitucionalidad 46/2018 respecto a la falta de consulta previa para personas con discapacidad del procedimiento que dio origen al Decreto 466, por el que se expide la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

## C. Planteamientos específicos

### C.1 Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión

Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que dicho decreto sí requería, para su validez, de la consulta respectiva. En dicha acción, resuelta bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas en la sesión de dos de abril de dos mil diecinueve, se reconoció, por la mayoría antes dispuesta, la validez del artículo 73 fracción III de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes. Aunque se advirtió la falta de consulta previa, se llegó a un consenso en el sentido de que la materia principal no pretendía regular específicamente a las personas con discapacidad y por lo tanto no era necesario realizar una consulta previa y en consecuencia el procedimiento legislativo no estaba viciado.

<sup>46</sup> Conformada por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor.



99. En su primer concepto de invalidez, la CNDH argumenta que los artículos 18, fracciones III y IV,<sup>47</sup> y 20, fracción II,<sup>48</sup> del ordenamiento impugnado son inconstitucionales, pues vulneran el derecho de libertad de expresión.

100. Respecto de ambos artículos, en las fracciones impugnadas, argumenta que la imposición de infracciones para garantizar la tranquilidad de las personas y la seguridad ciudadana no se subsume en algunos de los supuestos previstos en el listado limitativo o exhaustivo de motivos por los que pueden establecerse límites a la libertad de expresión, consistentes en que el ejercicio de este derecho provoque algún delito, perturbe el orden público o ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, de acuerdo con la Constitución Federal.

101. En cuanto al artículo 18, fracción III, afirma que permite restricciones arbitrarias y excesivas a la libertad de expresión al establecer como una infracción la emisión de ruidos que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas. Lo anterior, pues alega que determinar si algo atenta notoriamente contra la tranquilidad de una persona depende de una evaluación subjetiva, pues la existencia de tal afectación depende de la tolerancia de cada individuo.

102. En relación con el artículo 20, fracción II, sostiene que restringe de manera desproporcionada a la libertad de expresión y al derecho de asociación o reunión, dado que exige de forma injustificada solicitar un permiso previo y cumplir criterios subjetivos de inevitabilidad y necesidad para ejercer estos derechos en la vía pública.

<sup>47</sup> "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: ...

"III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas;

"IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; ... ."

<sup>48</sup> "Artículo 20. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

" ...

"II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

"Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; ... ."



103. Este Tribunal Pleno analizará en primer lugar el argumento que la CNDH hace valer de manera genérica, respecto de las tres normas cuya regularidad constitucional se controvierte en este concepto de invalidez. Posteriormente, analizará de manera individualizada cada una de las normas y estudiará los argumentos específicos que se hacen valer respecto de éstas.

104. En múltiples asuntos,<sup>49</sup> esta Suprema Corte ha reconocido que la libertad de expresión es un derecho que tiene una dimensión individual y también una dimensión social, colectiva o institucional. Ello es así, porque este derecho no se limita a ser un vehículo para la libre expresión y autorrealización individual. Además de ello, tutela el que todas las personas, como miembros de un colectivo, puedan recibir cualquier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que resulta necesario para que la sociedad esté adecuadamente informada y sea auténticamente libre. En gran medida por esta dimensión social, ha señalado que la libertad de expresión es una piedra angular de nuestra democracia constitucional.

105. Si bien el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, su papel fundamental en la autorrealización individual y, sobre todo, la especial importancia de su dimensión social en el adecuado funcionamiento de nuestra democracia exigen que sus restricciones o limitaciones cumplan con reglas y requisitos especiales.

106. Una de estas reglas, de una importancia fundamental, es la prohibición de censura previa del ejercicio de la libertad de expresión, prevista en los artículos 7o. de la Constitución Federal y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conforme a estos artículos, las restricciones o limitaciones a la libertad de expresión únicamente pueden consistir o tener como consecuencia la imposición de responsabilidades ulteriores.

107. Ahora bien, no toda responsabilidad ulterior de la libertad de expresión es admisible conforme a los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 y 14 de la

---

<sup>49</sup> A manera de ejemplo, véase la acción de inconstitucionalidad 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho.



Convención Americana. En las acciones de inconstitucionalidad 9/2014 y 115/2015,<sup>50</sup> este Tribunal Pleno indicó que los límites a la libertad de expresión que se hacen valer por medio distintos a la censura previa, es decir, las restricciones ulteriores, están sujetos al resto de las condiciones constitucionalmente establecidas que deben interpretarse de modo estricto.

108. Entre otras cuestiones, señaló que la Convención Americana impone como "límites de límites" las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.

109. La CNDH argumenta que los artículos 18, fracciones III y IV, y 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima no cumplen con la condición identificada con el inciso c), pues considera que las infracciones para garantizar la tranquilidad y seguridad ciudadanas no están encaminadas a la consecución de alguno de los objetivos por los que puede válidamente restringirse la libertad de expresión. Este argumento debe calificarse como **infundado**.

110. Por un lado, no se coincide con la afirmación de la promovente de que el establecimiento de infracciones para garantizar la tranquilidad y seguridad ciudadana no puede cumplir con ninguno de estos objetivos imperiosos. De los artículos 1 y 2 de la ley impugnada<sup>51</sup> se desprende que algunas de las

<sup>50</sup> Acciones de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de seis de julio de dos mil quince, y 115/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho.

<sup>51</sup> **"Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social, regirán en todo el territorio del Estado y tienen por objeto:

**"I.** Establecer las reglas mínimas de comportamiento cívico de la población en la entidad;

**"II.** Fomentar el respeto a las y entre las personas, así como al patrimonio público y privado;

**"III.** Promover una cultura de legalidad, en la que prevalezca la difusión adecuada del orden normativo, los derechos y obligaciones de las personas y los ciudadanos y los servidores públicos, así como el enriquecimiento de valores y principios colectivos;



finalidades de las infracciones previstas en la ley consisten en fomentar el respeto mutuo, procurar la convivencia armónica de la población y promover una cultura de legalidad en la que prevalezcan los derechos de las personas. Todo lo anterior se vincula con los objetivos imperiosos de asegurar el orden público y el respeto de los derechos de terceros por los que, conforme al parámetro de regularidad constitucional, pueden establecerse responsabilidades ulteriores al ejercicio de la libertad de expresión.

111. Por otro lado, de un análisis del contenido de cada una de las normas que se combaten en este concepto de invalidez se concluye que éstas tienen como finalidad asegurar el respeto de derechos fundamentales de las personas. El artículo 18, fracción III, al regular la emisión de ruidos, pretende proteger los derechos de la vida privada y la salud de las personas. Asimismo, los artículos 18, fracción IV, y 20, fracción II, intentan, entre otras cosas, evitar que se impida el uso de las vías de comunicación, en perjuicio del derecho de libre tránsito.

112. En definitiva, el legislador puede válidamente restringir la libertad de expresión mediante una infracción con la finalidad de proteger la vida privada, la salud y el libre tránsito de las personas. Sin embargo, debe hacerlo en cumplimiento del resto de los requisitos que deben cumplir las restricciones a la libertad de expresión que se expresaron anteriormente. A continuación, se analiza si las normas impugnadas hacen lo anterior.

"IV. Procurar e impulsar la convivencia armónica de la población; y

"V. Determinar las acciones para su debido cumplimiento."

**"Artículo 2.** Se consideran valores cívicos en el Estado que favorecen la convivencia respetuosa y armónica de sus habitantes, los siguientes:

"I. La corresponsabilidad entre los habitantes y las autoridades en la conservación del medio ambiente, el entorno urbano, las vías, espacios y servicios públicos y la seguridad ciudadana;

"II. La autorregulación, sustentada en la capacidad de los habitantes del Estado, para asumir una actitud de respeto a la normatividad y exigir a los demás y a las autoridades su observancia y cumplimiento;

"III. La prevalencia del diálogo y la conciliación, como medios fructíferos de solución de conflictos;

"IV. El sentido de identidad y pertenencia a la comunidad y al Estado;

"V. La solidaridad y colaboración entre ciudadanos y autoridades, como una vertiente del mejoramiento del entorno y de la calidad de vida; y

"VI. El respeto a la legalidad, vista como un sistema normativo y una cultura de acciones orientadas al ejercicio, respeto y cumplimiento de la ley por parte de ciudadanos y servidores públicos."



Constitucionalidad del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima

113. El artículo 18, fracción III,<sup>52</sup> de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima establece que se considera una infracción contra la tranquilidad de las personas el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas. Por su parte, el artículo 19, cuarto párrafo, de la misma ley señala que esta infracción se sanciona con una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización o con arresto de trece a veinticuatro horas.

114. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos específicos que formula la CNDH en contra del artículo 18, fracción III, deben calificarse como **infundados**.

115. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,<sup>53</sup> este Alto Tribunal analizó la constitucionalidad de normas previstas en leyes de ingresos de Municipios del Estado de Morelos, en las que se preveían los aprovechamientos que éstos obtendrían por concepto de multas derivadas de la comisión de infracciones relacionadas con la producción de ruidos excesivos a través de distintos medios. Cuatro de las normas analizadas hacían referencia a infracciones con un supuesto de hecho idéntico al del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, es decir, sancionaban el "[p]roducir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas". Este Tribunal Pleno determinó que se debía reconocer la validez de estas normas, pues no violan los principios de taxatividad y seguridad jurídica, ni el derecho a la libertad de expresión. Las consideraciones expresadas en ese precedente, que se reiteran a continuación, resultan igualmente aplicables al artículo 18, fracción III, impugnado en este asunto.

<sup>52</sup> "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

" ...

"III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas; ... ."

<sup>53</sup> Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.



116. Es evidente que la norma impugnada tiene por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta que afecte la tranquilidad de las personas, de donde resulta la utilidad del poder de policía para la ordenación de las relaciones sociales.

117. Al respecto, se debe mencionar que ha sido interés de la sociedad actual la regulación de sonidos molestos e indeseados, lo cual incluso se ha catalogado como "contaminación acústica o sonora", al representar un problema ambiental para el ser humano que puede provocar afectaciones a la salud, en la medida en que pueden resultar en peligrosidad inmediata o gradual cuando se transfiere en cantidades suficientes para las personas expuestas.

118. Ahora, es cierto que el exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona es complejo de medir y cuantificar, en la medida en que no deja residuos, ni tiene un efecto acumulativo en el medio, aunque sí lo tiene en el ser humano.

119. Así, el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones e, incluso, si la exposición es muy prolongada, puede generar daños irreversibles en el órgano auditivo; sin embargo, su control y reducción constituye un problema tecnológico, por la complejidad temporal, frecuencial y espacial que representa.

120. Cabe mencionar que el marco jurídico de los problemas de contaminación ambiental relacionados con la salud, se encuentra previsto en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce y garantiza que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

121. En ese sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente<sup>54</sup> prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebasen los límites máximos

<sup>54</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

"Artículo 155. Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y luminica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de



establecidos en las normas oficiales mexicanas que, para ese efecto, expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud. En esos términos, se dispone que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido.

122. Asimismo, se encomienda a la Secretaría de Salud la realización de los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

123. En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas, en las que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.<sup>55</sup>

---

concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

"En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente."

"Artículo 156. Las normas oficiales mexicanas en materias objeto del presente Capítulo, establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores, y fijarán los límites de emisión respectivos.

"La Secretaría de Salud realizará los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.

"La Secretaría, en coordinación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, integrará la información relacionada con este tipo de contaminación, así como de métodos y tecnología de control y tratamiento de la misma."

<sup>55</sup> Algunos ejemplos de normas oficiales mexicanas que se han ocupado de la emisión de ruido son las siguientes: NOM-079-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de los vehículos automotores nuevos en planta y su método de medición; NOM-080-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido proveniente del escape de los vehículos automotores, motocicletas y triciclos motorizados en circulación, y su método de medición; NOM-081-ECOL-1994. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición; NOM-082-ECOL-1994 (16/ENE/95). Que establece los



124. Derivado de lo expuesto, si bien es cierto que la norma impugnada busca sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, cierto es también que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.

125. Así, si bien la redacción de la norma se encuentra redactada en términos genéricos, es evidente que en su aplicación no debe buscarse sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

126. Así, no es factible jurídicamente alegar, como hace la CNDH, que la aplicación de la norma redundaría en restricciones arbitrarias, afectando incluso los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, pues es evidente que su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad.

127. Por estas razones, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 18, fracción III**, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

*Inconstitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima*

128. El artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima establece lo siguiente:

**"Artículo 20.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

---

límites máximos permisibles de emisión de ruido de las motocicletas y triciclos motorizados nuevos en planta, y su método de medición. Aclaración 03 de marzo de 1995; así como la NOM-011-STPS-2001. Que establece las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genere ruido que, por sus características, niveles y tiempo de acción, sea capaz de alterar la salud de los trabajadores; los niveles máximos y los tiempos máximos permisibles de exposición por jornada de trabajo, y la implementación de un programa de conservación de la audición.



"...

"II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.

"Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica; ..."

129. El artículo 21 de la misma ley establece como sanción de esta infracción una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de trece a veinticuatro horas.

130. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos en los que la CNDH plantea que el artículo 20, fracción II, transgrede de forma injustificada los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión, son **fundados**.

131. Es cierto que el artículo no se limita a regular el ejercicio de la libertad de expresión, del derecho de asociación y del derecho de reunión. Existen muchas acciones que no están tuteladas por estos derechos fundamentales y que pueden obstruir el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o la acción de las personas. A pesar de lo anterior, es indudable que la norma incide en estos derechos, pues el ejercicio de éstos mediante marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones en el espacio público puede tener como consecuencia que se impida el uso de vías de comunicación, el libre tránsito o la acción de las personas.

132. El papel que tiene la utilización del espacio público y, específicamente, de la vía pública en la expresión de las ideas fue analizado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, párr. 273.



En este asunto se estableció que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

133. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos necesariamente genera molestias o distorsiones y tiene injerencia en el ejercicio de derechos de terceros. Sin embargo, se afirmó que la democracia requiere un alto grado de tolerancia al pluralismo y la manifestación social pública.

134. Este Tribunal Pleno considera que el artículo 20, fracción II, es incompatible con este alto grado de tolerancia y con la prohibición de la censura previa. De acuerdo con el artículo, para que una manifestación que impide el uso de la vía pública o el libre tránsito no sea considerada una infracción resulta necesario que se cumplan conjuntamente dos exigencias: contar con un permiso y con una causa justificada.

135. En relación con la primera exigencia, en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014 que fueron recién citadas se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

136. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Se estableció que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.



137. El artículo 20, fracción II, de la ley impugnada no sólo exige un permiso previo, permitiendo la censura previa de ciertos mensajes. Además, omite señalar los requisitos que deben cumplirse para que se otorgue el permiso correspondiente. Ello abre la posibilidad de que para otorgar el permiso o autorización las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.

138. Ahora bien, incluso si se interpretaran las exigencias de contar con un permiso y con una causa justificada como disyuntivas o alternativas, el artículo seguiría afectando de manera desproporcionada estos derechos fundamentales. Ello se debe a que la segunda exigencia de contar con una causa justificada, tal como es definida en el segundo párrafo de la fracción, también resulta inconstitucional.

139. De acuerdo con la norma impugnada, para que exista una causa justificada es necesario, por un lado, que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y, por el otro, que no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica. Así, se sujeta a la manifestación en las vías públicas a un escrutinio de necesidad. Ello es contrario al alto umbral de tolerancia que la Constitución exige respecto del ejercicio de la libertad de expresión. Conforme a este, son las restricciones de la libertad de expresión las que deben cumplir con un escrutinio de necesidad, no el ejercicio del derecho fundamental.

140. Asimismo, conforme al artículo 6o. de la Constitución Federal, la libertad de expresión comprende el derecho de las personas a expresar opiniones, informaciones o ideas por cualquier medio. La manera en la que se conceptualiza una causa justificada en el artículo viola lo anterior, pues parte de la premisa de que un mensaje no puede expresarse por medio de una manifestación en las vías públicas si existen medios menos lesivos.

141. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima.**



*Inconstitucionalidad del artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima*

142. El artículo 18, fracción IV,<sup>57</sup> de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima establece como infracción a la tranquilidad de las personas el impedir el uso de bienes de dominio público de uso común. El artículo 19 de la misma ley prevé como sanción a esta infracción una multa de veintiún a treinta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de trece a veinticuatro horas.

143. Al igual que el artículo 20, fracción II, que este Tribunal Pleno consideró inconstitucional, el artículo 18, fracción IV, incide en el derecho de las personas de reunirse y manifestarse en el espacio público. Ello es así, dado que el artículo 7, fracciones XI y XIII,<sup>58</sup> de la Ley General de Bienes Nacionales prevé que son bienes de uso común las vías generales de comunicación, así como las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal. Por su parte, el artículo 13, numeral 1, fracciones I y III,<sup>59</sup> de la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y de sus Municipios, indica que son bienes de uso común las vías públicas de la jurisdicción estatal o municipal, así como las plazas, paseos, jardines o parques públicos. Como ya se mencionó, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones que se realizan en el espacio público suelen tener como consecuencia que otras personas no puedan utilizar estos bienes de uso común.

<sup>57</sup> **Artículo 18.** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

...

**IV.** Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; ... ."

<sup>58</sup> **Artículo 7.** Son bienes de uso común: ...

**XI.** Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; ...

**XIII.** Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, ... ."

<sup>59</sup> **Artículo 13.** Bienes de uso común

**1.** Son bienes de uso común:

**I.** Los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal; ...

**III.** Las plazas, paseos, jardines y parques públicos; ... ."



144. Ahora bien, a diferencia del artículo 20, fracción II, el artículo 18, fracción IV, establece una prohibición absoluta que resulta claramente desproporcionada y contraria al alto grado de tolerancia que debe existir respecto de las afectaciones que puedan causarse por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en el espacio público. No permite la obstrucción de bienes de uso común bajo ningún supuesto, ni siquiera cuando la persona cuenta con un permiso previo o una causa justificada. En consecuencia, el artículo pretende que se sancione con multa o arresto todo ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de reunión que obstaculice el uso de bienes de uso común sin tomar en consideración el grado de satisfacción de estos derechos ni el grado de afectación de los derechos de terceros.

145. Así, por mayoría de razón, también debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 18, fracción IV**, de la ley impugnada.

## **C.2 Violación a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser Juez o secretario de un Juzgado Cívico**

146. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH argumenta que los artículos 46, fracción I,<sup>60</sup> y 47,<sup>61</sup> fracción I, en las idénticas porciones normativas "ser mexicano por nacimiento", vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer el cargo de Juez o secretario en los juzgados cívicos del Estado de Colima, excluyendo sin una razón objetiva a las personas que adquieren la nacionalidad mexicana por naturalización.

147. La CNDH agrega que no pasa por alto que el artículo 32 de la Constitución Federal le otorga la facultad al legislador federal de determinar los cargos

<sup>60</sup> **Artículo 46.** Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad; ... ."

<sup>61</sup> **Artículo 47.** Para ser secretario, se deben reunir los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad; ... ."



y funciones para los cuales se requiere ser mexicano por nacimiento. Sin embargo, argumenta que para que se establezca esta limitante es necesario que el ejercicio de estos cargos se relacione con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias de Estado o con la seguridad y defensa nacional, elementos que no se cumplen respecto de los Jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos.

148. Por último, alega que las porciones normativas impugnadas son contrarias al derecho al trabajo y, específicamente, al derecho de todos los mexicanos de ocupar cargos en la función pública en condiciones de igualdad, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

149. Este Tribunal Pleno considera que este concepto de invalidez, suplido en la deficiencia de la queja,<sup>62</sup> debe declararse **fundado**, pues, conforme al criterio establecido en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, y reiterado en la acción de inconstitucionalidad 93/2018,<sup>63</sup> entre otros asuntos, una interpretación sistemática de los artículos 32, párrafo segundo,<sup>64</sup> y 1,<sup>65</sup> ambos de la Cons-

<sup>62</sup> Conforme al artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>63</sup> Resueltas en sesiones de siete de enero y veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>64</sup> **Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."

<sup>65</sup> **Artículo 1.** 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.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.



titudin Federal, evidencia que las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a mexicanos por nacimiento. En ambos asuntos se estableció lo siguiente:

"El anterior argumento es esencialmente fundado, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las legislaturas locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

"En efecto, la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Sinaloa no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

"...

"Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los

---

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. "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."



cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal."<sup>66</sup>

150. De los asuntos mencionados, se extrae como núcleo argumentativo que el artículo 32 constitucional, leído sistemáticamente, no otorga margen alguno a las entidades federativas para distinguir entre mexicanos por nacimiento y mexicanos por naturalización en el acceso a cargos públicos. En consecuencia, no cuentan con competencia para reservar cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

151. Así, dado que las porciones impugnadas de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios establecen la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para ser Juez o secretario de los Juzgados Cívicos de la entidad federativa, deben declararse inválidas por incompetencia de la entidad federativa.

152. Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que el vicio de constitucionalidad recién señalado no afecta a la totalidad de la porción normativa impugnada "Ser mexicano por nacimiento", sino únicamente a su porción final "por nacimiento." Ello es así, porque es esta última porción la que da un tratamiento diferenciado a los mexicanos por nacimiento y los mexicanos por naturalización, reservando a los primeros los cargos de Juez y secretario de los Juzgados Cívicos del Estado de Colima, en contravención de los artículos constitucionales mencionados.

153. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas "por nacimiento."**

<sup>66</sup> Véase acción de inconstitucionalidad 87/2018, páginas 16, 17 y 34; al igual que la acción de inconstitucionalidad 93/2018, páginas 13 y 27.



### C.3 Detención de probables infractores menores de edad

154. En su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 53, párrafo segundo, de la ley impugnada vulnera el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño y 85 de la Ley General en la materia, al permitir la detención por más de seis horas de los menores de edad. Además, el precepto prevé que solamente se dará aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, en caso de que no se presente el tutor o custodio del menor.

155. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante es **fundado**. Para dar respuesta a los argumentos planteados, resulta conveniente señalar el contenido del artículo impugnado:

"**Artículo 53.** En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

*"En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.*

"En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

"Cuando se determine la responsabilidad de una persona menor de edad en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

"Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente." (énfasis añadido)



156. Para estudiar adecuadamente el precepto, es necesario determinar el significado de la expresión "menor de edad" para efectos de la ley local. Al respecto, se advierte que al usar este término no se hace referencia de forma genérica a niños, niñas y adolescentes, sino específicamente a estos últimos.

157. La Constitución Federal, al regular el sistema integral de justicia para adolescentes, señala que será aplicable a las personas que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho. Además, especifica que las personas menores de doce años a quienes se les atribuya la comisión o participación en un delito, solamente podrán ser sujetos de asistencia social.<sup>67</sup>

158. En la misma línea, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho, salvo para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, donde se reputan niños todos los menores de dieciocho años.<sup>68</sup> Misma regulación se advierte a nivel estatal de la lectura del artículo 5, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> **Artículo 18.** ... La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social ..."

<sup>68</sup> **Artículo 5.** Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad.

"Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño."

<sup>69</sup> **Artículo 5.** La protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

"Son niñas y niños las personas menores de doce años de edad, y adolescentes, aquellas personas de entre doce años y menos de dieciocho años de edad."

"Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño."



159. Aunado a lo anterior, la ley impugnada en su artículo 6,<sup>70</sup> establece que son sujetos de dicho ordenamiento, los habitantes del Estado a partir de que cumplen catorce años de edad, es decir, las personas menores de edad sujetas a los procedimientos o sanciones respectivos serán siempre adolescentes, y no niños o niñas, ni adolescentes menores de catorce años cumplidos.

160. Una vez determinados los sujetos de la norma impugnada, procede responder los argumentos planteados. En concreto, el concepto de invalidez puede dividirse en dos partes, por un lado, el argumento relativo a que es inválido prever la detención provisional de un adolescente involucrado en la comisión de una falta administrativa y, por otro, el argumento relativo al aviso que debe darse tanto a los tutores del adolescente, como al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia competente.

161. Respecto del primer argumento, se considera **fundado**, dado que, a la luz de los derechos humanos a la libertad personal y el interés superior del menor, no se justifica que la detención por un lapso máximo de seis horas sea la más breve posible para garantizar la comparecencia y adecuada representación de los menores de edad, como se analiza a continuación.

162. Al respecto, la promovente invoca tanto el artículo 85, párrafo segundo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño.

163. El primer precepto mencionado señala que las niñas o los niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito;<sup>71</sup>

<sup>70</sup> **Artículo 6.** Son sujetos de esta ley todos los habitantes del Estado que, teniendo catorce años cumplidos, realicen alguna acción u omisión administrativa, sancionada por este ordenamiento."

<sup>71</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**Artículo 85.** En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente.

"Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

"La Procuraduría de Protección, en el marco de sus atribuciones, deberá, en su caso, solicitar a la autoridad competente de manera inmediata las medidas necesarias para la protección integral, de



más allá de la aplicabilidad de un precepto en materia penal que pueda ser extensivo al derecho administrativo sancionador, lo cierto es que éste sólo resulta aplicable para niños y niñas, o sea, menores de doce años, y la ley impugnada tiene como sujetos a las personas mayores de catorce años, de ahí que no pueda entenderse una prohibición para la restricción a la libertad personal de los adolescentes.

164. Sin embargo, el segundo precepto, es decir, el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé que la detención, encarcelamiento o prisión de un niño únicamente se utilizará como "medida de último recurso y durante el periodo más breve posible".<sup>72</sup> Para efectos de

---

asistencia social y en su caso, restitución de sus derechos y garantizar que niñas y niños no sean objeto de discriminación.

"Toda medida que se adopte será susceptible de revisión por órgano judicial competente en un proceso contradictorio en el que se garantice, por lo menos, el derecho a ser oído y la asistencia de un abogado especializado."

<sup>72</sup> Convención sobre los Derechos del Niño.

**"Artículo 37.** Los Estados Partes velarán por que: ...

**"b)** Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda ... ."

"En este sentido, resultan relevante lo expuesto por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, de 18 de septiembre de 2019, en específico, los párrafos siguientes:

"41. Los Estados partes deben promulgar leyes y garantizar prácticas que salvaguarden los derechos del niño desde el momento en que entra en contacto con el sistema, lo que incluye la etapa de la interceptación, la advertencia o la detención, mientras está bajo custodia de la policía u otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, durante los traslados hacia y desde las comisarías de policía, los lugares de detención y los tribunales, y durante los interrogatorios, los registros y la toma de muestras probatorias. Se deben llevar registros de la ubicación y el estado del niño en todas las fases y procesos.

" ...

"56. Los padres o los tutores legales deben estar presentes durante todo el proceso. No obstante, el Juez o la autoridad competente podrá decidir limitar, restringir o excluir su presencia en el proceso, a petición del niño o de su asistente jurídico u otro asistente apropiado, o porque ello no responda al interés superior del niño.

"57. El Comité recomienda a los Estados partes que promulguen legislación explícita para que los padres o los tutores legales tengan la máxima participación posible en las actuaciones, ya que pueden prestar asistencia psicológica y emocional general al niño y contribuir a que se obtengan resultados eficaces. Asimismo, reconoce que muchos niños viven de manera informal con parientes que no son ni padres ni tutores legales, y las leyes deberían adaptarse para permitir que los auténticos cuidadores ayuden a los niños en los procedimientos, si los padres no están disponibles.

" ...



esta disposición, la palabra "niño" abarca a todos los menores de dieciocho años.<sup>73</sup>

165. Ahora bien, como se mencionó, ciertas garantías de la materia penal, tales como las previstas en este caso a nivel convencional, pueden trasladarse, de manera prudente, al procedimiento administrativo sancionador, pues ambas son una expresión del poder punitivo del Estado, e implican menoscabo, privación o alteración en los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita.<sup>74</sup> De ahí que, en general, le resulten aplicables, por ejemplo, los lineamientos del debido proceso previstos en el artículo 8 de la Convención Americana, entre otros.<sup>75</sup>

166. Siendo así, cabe aclarar que, si bien previo a la sustanciación del procedimiento, el probable infractor no se encuentra sujeto a "encarcelamiento" o "prisión", lo cual inclusive está prohibido por el párrafo cuarto del artículo 53

---

"87. La legislación debe establecer claramente los criterios para el uso de la detención preventiva, que debe aplicarse principalmente para asegurar la comparecencia en los procedimientos judiciales y cuando el niño represente un peligro inmediato para los demás. Si el niño es considerado un peligro (para sí mismo o para otros), se deben aplicar medidas de protección infantil. La prisión preventiva debe ser objeto de revisión periódica y su duración debe estar limitada por la ley. Todos los agentes del sistema de justicia juvenil deben dar prioridad a los casos de niños en prisión preventiva. ..." (énfasis añadido)

<sup>73</sup> Al respecto, el artículo 1 de la convención en comento prevé que:

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."

Asimismo, el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que:

"Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad ... ."

<sup>74</sup> Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565 y registro digital: 174488. Asimismo, véase el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Fondo Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 72 (2 de febrero de 2001) párrafo 106.

<sup>75</sup> *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010) párr. 142.



de la ley impugnada;<sup>76</sup> lo cierto es que, el periodo durante el cual el menor de edad se encuentra en las oficinas del Juzgado Cívico, en espera de que se le pueda garantizar una representación adecuada, sí puede ser considerado como una "detención", pues su libertad personal se encuentra restringida de tal forma que él no puede abandonar por decisión propia dicho establecimiento.

167. La detención para la presentación de un probable infractor ante el Juez cívico no es por sí misma un acto privativo de la libertad, sino únicamente un acto de molestia consistente en el aseguramiento momentáneo de la persona, para garantizarle la representación adecuada, en el entendido de que el probable infractor deberá ser presentado de forma inmediata ante el Juez, quien en su caso determinará la responsabilidad e impondrá una sanción. Por tanto, como parte del derecho administrativo sancionador, si bien es factible asegurar en flagrancia a los infractores o cuando existan supuestos suficientes para presumir fundadamente la participación de la persona en la comisión de la infracción, dado que se lesionan bienes jurídicos; **lo cierto es que dicha detención, al tratarse de personas adolescentes, debe cumplir con el estándar convencional.**

168. Siempre con la salvedad de que la imposición de la sanción, que, de conformidad con el artículo 53, párrafo 4, de la ley impugnada, no puede consistir en arresto cuando el probable infractor sea menor de edad, está sujeta a

---

<sup>76</sup> **Artículo 53.** En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

"En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.

En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

"Cuando se determine la responsabilidad de una persona menor de edad en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

"Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente." (énfasis añadido)



lo que se pruebe en el procedimiento ante el Juez Cívico, por lo que la remisión no prejuzga ni conlleva la responsabilidad del probable infractor.<sup>77</sup>

169. En el caso, se considera que la norma impugnada no respeta lo previsto en el artículo 37, fracción b), de la convención, pues no cumple con el requisito de proceder únicamente por el periodo más breve posible.

170. Es cierto que la norma impugnada sólo autoriza la detención en algunos supuestos,<sup>78</sup> como una medida para asegurar simultáneamente la comparecencia y la adecuada representación del menor. Es decir, busca salvaguardar los derechos de los menores a un debido proceso, conforme a las disposiciones constitucionales, actuando como un resguardo del probable infractor en tanto pueden garantizársele las condiciones necesarias para que tenga una asistencia y representación adecuada en el procedimiento administrativo sancionador.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Al respecto véase la tesis de jurisprudencia P./J. 110/2007, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉ LA DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 979 y registro digital: 170797. Similares consideraciones fueron aprobadas por este Tribunal Pleno al fallar, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la contradicción de tesis 171/2019, resuelta 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.

<sup>78</sup> Conforme al artículo 65 de la ley impugnada, la detención de un probable infractor solamente ocurre bajo los siguientes supuestos:

**"Artículo 65.** Los elementos del área de seguridad pública detendrán y presentarán al probable infractor inmediatamente ante el Juez, en los siguientes casos:

**"I.** Cuando presencien la comisión de la infracción, y

**"II.** Cuando sean informados de la comisión de una infracción inmediatamente después de que hubiese sido realizada o se encuentre en su poder el objeto o instrumento, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en la infracción.

"Los policías que se abstengan de cumplir con lo dispuesto en este artículo, serán sancionados por los órganos competentes de la dependencia a la que pertenezca, en términos de las disposiciones aplicables."

<sup>79</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**"Artículo 83.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:



171. Sin embargo, este Tribunal Pleno no encuentra que el periodo de detención hasta por seis horas, entre tanto acuden los representantes originarios o la Procuraduría de Protección, esté justificado como el más breve que proceda, pues no encuentra sustento en las demás previsiones legales que protegen a los menores de edad en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos. Además, como se mostrará en las consideraciones subsecuentes, la representación puede ser garantizada en un lapso mucho menor.

172. En efecto, la forma en que el precepto impugnado prevé la representación de los menores de edad no es adecuada, cuestión también hecha valer por la Comisión accionante en el segundo argumento, el cual también resulta

"I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente ley;

"II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta ley y demás disposiciones aplicables;

"III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o administrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;

"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;

"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles;

"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario;

"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

"XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal, y

"XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales." (énfasis añadido)



**fundado**, pues la protección de los menores de edad involucrados en un procedimiento administrativo o jurisdiccional corresponde tanto a los que detentan la representación originaria, como a los que tengan la representación coadyuvante o en suplencia; y, en congruencia, los plazos establecidos por la norma para que acudan los representantes no encuentran justificación.

173. En este sentido, el precepto impugnado prevé que el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela del menor de edad, previo a iniciar el procedimiento, para esto se le otorgarán dos horas, prorrogables por otras cuatro más. Si al final de estas seis horas, no se presentara la persona citada, el Juez informará al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que se designe un representante del menor, y entonces poder determinar su responsabilidad.

174. La inconstitucionalidad parte de que la norma no garantiza que la Procuraduría de Protección local o municipal,<sup>80</sup> dependiendo del ámbito de competencia, ejerza la representación coadyuvante, señalada tanto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,<sup>81</sup> como en su homóloga local,<sup>82</sup> y en la Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del

<sup>80</sup> De conformidad con el artículo 121 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, existirán Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en los tres niveles de gobierno.

<sup>81</sup> **"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

**"XXI.** Representación coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público ... ."

**"Artículo 106.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las demás disposiciones aplicables ... ."

<sup>82</sup> **"Artículo 109.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección.



Estado de Colima, transgrediendo con ello el interés superior del menor, en relación con los derechos del artículo 4o. constitucional.<sup>83</sup>

175. Cabe señalar que la ley general en la materia establece que todas las autoridades que sustancien procedimientos jurisdiccionales o administrativos o que realicen cualquier acto de autoridad, en todos los órdenes de gobierno, están obligadas a, cuando menos y entre otros: 1) garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo de la misma y, 2) garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario.<sup>84</sup> Mismas obligaciones se prevén a nivel local en el artículo 84 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.<sup>85</sup>

"Las autoridades del Estado y de los Municipios, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las demás disposiciones aplicables ... ."

<sup>83</sup> "Artículo 11. Son atribuciones de la Procuraduría de Protección, las siguientes: ...

"VII. Intervenir oficiosamente, con la representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados Niñas, Niños y Adolescentes, de conformidad con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, la presente ley y demás disposiciones aplicables ... ."

<sup>84</sup> "Artículo 83. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

"...

"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles; ...

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario ... ."

<sup>85</sup> "Artículo 84. Las autoridades del Estado o de los Municipios que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a: ...

"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en la presente ley, así como información sobre las medidas de protección disponibles; ...

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario ... ."



176. Ahora bien, el título quinto, capítulo segundo, de la ley general establece que para la efectiva protección y restitución de los derechos de los menores de edad, la federación y las entidades federativas, respectivamente, contarán con procuradurías de protección.<sup>86</sup>

177. Las atribuciones de las procuradurías, en el ámbito de su competencia, incluyen, entre otras, el prestar asesoría y representación bajo dos esquemas:<sup>87</sup>

a) En suplencia, a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público.

b) De oficio, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes.

178. Más aún, la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima, tiene como parte de sus atribuciones las mismas señaladas a nivel federal.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> **Artículo 121.** Para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF, contará con una Procuraduría de Protección.

"Las entidades federativas deberán contar con Procuradurías de Protección, cuya adscripción orgánica y naturaleza jurídica será determinada en términos de las disposiciones que para tal efecto emitan ... ."

<sup>87</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**Artículo 122.** Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes: ...

"II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables ... ."

<sup>88</sup> Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima.

**Artículo 11.** Son atribuciones de la Procuraduría de Protección, las siguientes:

"...

**VI.** Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a la Procuraduría General;

**VII.** Intervenir oficiosamente, con la representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en los que estén involucrados Niñas, Niños y Adolescentes, de



179. Al respecto, la representación para niños, niñas y adolescentes puede presentarse de tres formas:<sup>89</sup>

a) Coadyuvante, el acompañamiento que de manera oficiosa queda a cargo de las procuradurías de protección en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, conforme al ámbito de su competencia;

b) Originaria, la representación a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela;

c) En suplencia, la representación a cargo de las procuradurías de protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, a falta de quien ejerza la representación originaria.

180. De lo anterior, se advierte que existen dos posibilidades, y en ambas es necesario que el Juez notifique tanto a los representantes originales, como a la procuraduría correspondiente. La primera opción es que acuda quien ejerce la representación originaria, entonces, la procuraduría de protección ejercerá simultáneamente una representación coadyuvante; la segunda opción, es que no acuda la persona con la representación originaria, o exista alguna causa para que no pueda ejercerla, y entonces, la procuraduría actúe en suplencia.

181. Es decir, en ambos supuestos, se parte de que es necesario que ambas partes sean informadas de la detención del adolescente, pues a ambas

---

conformidad con la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, la presente ley y demás disposiciones aplicables ... ."

<sup>89</sup> Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

**"XXI.** Representación coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

**"XXII.** Representación Originaria: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables;

**"XXIII.** Representación en Suplencia: La representación de niñas, niños y adolescentes a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público ... ."



les asiste el derecho y la facultad, respectivamente, de representar al posible infractor.

182. Así, la norma en estudio, al prever que se llamará a quien ejerza la representación originaria, y solamente después de que no se presente en un plazo de seis horas, se informará al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, al que se encuentra adscrita la procuraduría de protección, para que lo represente en suplencia; claramente transgrede la asistencia calificada que permea a los adolescentes involucrados en cualquier procedimiento, y que, en atención al interés superior del menor, exige ser garantizada para lograr una protección integral.

183. Sin embargo, este Alto Tribunal considera que únicamente se debe declarar la invalidez de la porción normativa "Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable."

184. Esto es, el párrafo segundo, impugnado debe leerse como sigue:

Texto original del artículo 53, párrafo segundo, impugnado.	Texto sin la porción normativa declarada inconstitucional.
<p>En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p>	<p>En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores. ... [E]l Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.</p>

185. Por tanto, el precepto impugnado, sin la porción normativa declarada inconstitucional, será congruente, por un lado, con lo previsto en el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, al eliminarse el periodo



de detención por un máximo de seis horas; y, por otro, con la asistencia calificada que requieren los menores de edad, toda vez que el Juez, previo a iniciar el procedimiento, deberá dar aviso tanto a los representantes originarios, como a la procuraduría de protección correspondiente, salvaguardando la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

#### **C.4 Violación a los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica y de igualdad de las personas con discapacidad**

186. En su cuarto concepto de invalidez, la CNDH argumenta que el artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera los derechos de las personas con discapacidad a la consulta previa, al igual reconocimiento como persona ante la ley, al reconocimiento de la capacidad jurídica y a la no discriminación contenidos en los artículos 1 de la Constitución; 1, 4 y 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

187. En lo medular, señala que el artículo impugnado parte de un modelo médico de la discapacidad, contrario al modelo social adoptado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Para justificar esta afirmación, indica que el artículo equipara a las personas que sufren una enfermedad y a las personas que tienen una discapacidad mental, parte de la premisa de que todas estas personas no tienen capacidad de ejercicio y, en consecuencia, que deben tener un custodio que actúe en su nombre. Asimismo, argumenta que lo anterior tiene como consecuencia que, con base en la opinión subjetiva de un médico, se le discrimine a una persona, impidiendo su actuación dentro de los procedimientos de justicia cívica.

188. Por último, señala que el artículo utiliza un lenguaje peyorativo y con ello agrava o refuerza los estereotipos socialmente dominantes y persistentes que existen respecto de las personas con discapacidad mental.

189. Este Tribunal Pleno ya contestó la primera parte de este concepto de invalidez en el que se plantea que se vulneró el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas. En consecuencia, en este apartado se analizarán



el resto de los argumentos que la CNDH formula en su cuarto concepto de invalidez.

190. El artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima<sup>90</sup> establece que, cuando el médico considere que el probable infractor padece una enfermedad o discapacidad mental, el Juez deberá suspender el procedimiento y citar a las personas que cuenten con la custodia del enfermo o la persona con discapacidad. Asimismo, señala que, a falta de una persona que cuente con esa custodia, el Juez deberá remitir al probable infractor a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado para que le proporcionen ayuda o asistencia.

191. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos planteados en la segunda parte del concepto de invalidez para demostrar la inconstitucionalidad de este artículo deben declararse **fundados**. Ello es así, ya que, como señala la CNDH, el artículo impugnado no es acorde al modelo social de discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental.

192. De acuerdo con el modelo social, la discapacidad no es una enfermedad, ni deriva exclusivamente de las deficiencias físicas, mentales o sensoriales de una persona. Más bien es una desventaja que se debe a la interacción de estas deficiencias con barreras sociales y que tiene como consecuencia que la persona no pueda participar plena y efectivamente en la sociedad, en condiciones de igualdad con los demás.<sup>91</sup> El modelo social pone énfasis en la necesidad

<sup>90</sup> **"Artículo 71.** Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que inter vengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."

<sup>91</sup> Al respecto, el artículo 1, segundo párrafo, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece lo siguiente:

**"Artículo 1. Propósito.**

"...



de eliminar estas barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno de las personas con discapacidad para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás.

193. En lo que se refiere a la capacidad jurídica de las personas con una discapacidad mental, el modelo social de discapacidad tuvo como consecuencia el abandono del modelo de sustitución en la toma de decisiones de las personas con discapacidad y la adopción del modelo de asistencia en la toma de decisiones.

194. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2015, este Tribunal Pleno señaló que, en el modelo de sustitución en la toma de decisiones, la voluntad de una persona con discapacidad mental es sustituida por la de otra que procura la consecución del mejor interés de la persona bajo su protección.<sup>92</sup>

195. En cambio, se señaló que el modelo de asistencia en la toma de decisiones establece que, en vez de sustituir la voluntad de la persona con discapacidad, deben establecerse mecanismos de ayuda o asistencia, acordes a la diversidad funcional de la persona, para que pueda tomar sus propias decisiones.

196. Se estableció que el modelo social adoptado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad parte del modelo de asistencia en la toma de decisiones, pues el artículo 12 de esta convención establece que las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en igualdad de condiciones de los demás.<sup>93</sup>

---

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."

<sup>92</sup> Acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>93</sup> **Artículo 12. Igual reconocimiento como persona ante la ley.**

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.



197. De hecho, el artículo 12.3 de la convención mencionada señala expresamente que, para garantizar el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, deben establecerse las medidas de apoyo que resulten pertinentes y el artículo 12.4 establece que deben establecerse las salvaguardias necesarias para asegurar que se respete la voluntad y las preferencias de la persona.

198. En relación con lo anterior, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015,<sup>94</sup> este Tribunal Pleno estableció que reproducir el modelo de sustitución de la voluntad, al equiparar la discapacidad con la incapacidad de ejercicio o negar a las personas con discapacidad mental de toda posibilidad de actuar por sí mismas, constituye un acto discriminatorio contrario al modelo social de discapacidad.

199. Si bien el artículo impugnado tiene como finalidad legítima proteger a las personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera que pretende lograr esta finalidad de una manera contraria al modelo social de discapacidad, que niega la capacidad de las personas con discapacidad mental de actuar por sí mismas y que resulta discriminatoria.

---

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."

<sup>94</sup> Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho.



200. En primer lugar, el artículo equipara a la discapacidad mental con una enfermedad, parte de la premisa de que una persona con discapacidad necesariamente se encuentra en una situación equivalente a la de un enfermo. Ello es contrario al modelo social de discapacidad que parte de la premisa de que la discapacidad no es una enfermedad, sino una desventaja que deriva de la interacción de deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales con barreras sociales.

201. En segundo lugar, el artículo equivocadamente parte de la premisa de que toda persona con discapacidad mental enfrentará obstáculos o dificultades para participar en el procedimiento judicial. Ello pasa por alto la gran diversidad de capacidades y funcionalidades que pueden tener las personas con discapacidad. El hecho de que una persona tenga una discapacidad mental implica que no puede participar plena y efectivamente en la sociedad, en condiciones de igualdad con los demás, pero no necesariamente se traduce en una desventaja en todos los ámbitos de su vida. En consecuencia, pueden existir casos en los que no se requieran ajustes razonables o medidas de apoyo para que una persona con una discapacidad mental pueda participar en un procedimiento judicial en igualdad de condiciones.

202. En tercer lugar, el artículo parte de la premisa de que las personas con discapacidad mental son incapaces de ejercer sus derechos por sí mismos en el procedimiento. Supone que necesariamente debe haber una persona encargada de la custodia de la persona con discapacidad sin la cual ésta no puede ejercer sus derechos o expresar su voluntad en el procedimiento judicial. Trata la ausencia de este custodio como una situación irregular ante la cual necesariamente debe remitirse a la persona a instituciones del Estado, sin tomar en cuenta su voluntad y sus funcionalidades específicas.

203. Con lo anterior, se soslaya que la persona podría participar por sí misma en el procedimiento, sin necesidad de suspenderlo o de la intervención de instituciones estatales, si el Juez ordenara ajustes razonables al procedimiento o medidas de ayuda, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



204. En última instancia, el artículo impugnado utiliza el déficit en la capacidad mental de una persona con discapacidad como una justificación para negar su capacidad jurídica, con lo que se contraviene el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>95</sup>

205. Todo lo anterior tiene un efecto estigmatizante, pues refleja y fortalece los estereotipos que existen respecto de las personas con discapacidad mental que las conciben como personas enfermas o incapaces.<sup>96</sup>

206. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 71** de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima.

### **C.5 Violación al derecho a un debido proceso, en su vertiente de defensa adecuada**

207. En su quinto concepto de invalidez, la CNDH sostiene que el artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia en el Estado de Colima y sus Municipios vulnera el derecho a un debido proceso,<sup>97</sup> específicamente a una defensa adecuada, transgrediendo con ello el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Federal y el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

208. La accionante considera que, en atención al principio pro persona, el derecho a una defensa adecuada debe garantizarse en los procedimientos

<sup>95</sup> Véase la tesis aislada 1a. XLII/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título y subtítulo: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL DÉFICIT DE LA CAPACIDAD MENTAL NO DEBE UTILIZARSE COMO JUSTIFICACIÓN PARA NEGAR SU CAPACIDAD JURÍDICA.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, página 1258 y registro digital: 2019957.

<sup>96</sup> Sobre el efecto estigmatizante que pueden tener normas respecto de las personas con discapacidad, véase la acción de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>97</sup> "**Artículo 72.** Cuando comparezca el probable infractor ante el Juez, éste le informará del derecho que tiene a comunicarse con persona de su confianza para que le asista, y en caso de que así lo solicite, el Juez le concederá un término máximo de dos horas para que se presente dicha persona, en caso contrario, el Juez iniciará el procedimiento con el probable infractor, salvo que se trate de menores o incapaces."



administrativos de justicia cívica. Por ello, el precepto impugnado, al contemplar que las personas presentadas ante el Juez Cívico serán asistidas por una persona de confianza, y no por un abogado o un asesor jurídico, se traduce en una violación al derecho a una defensa adecuada.<sup>98</sup>

209. El artículo 20, apartado B, fracción VIII, constitucional,<sup>99</sup> efectivamente prevé que, dentro del proceso penal, uno de los derechos que le asisten a las personas imputadas es el de una defensa adecuada por abogado libremente elegido. En el caso de que no pueda o no quiera nombrar uno, el Juez designará un defensor público, que comparecerá en todos los actos del proceso. Corresponde a este Tribunal responder a la interrogante: ¿este derecho sustantivo del proceso penal resulta *trasladable* al procedimiento administrativo previsto en la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios?

210. Para contestar al concepto formulado por la accionante, conviene retomar la distinción que jurisprudencialmente se ha hecho dentro de las garantías que integran el contenido del debido proceso.<sup>100</sup> De esta forma, se ha distinguido un "núcleo duro" que debe ser observado de manera inexcusable en cualquier procedimiento jurisdiccional, identificado como "formalidades esenciales del procedimiento",<sup>101</sup> que permiten a los gobernados ejercer sus defensas de

<sup>98</sup> Como apoyo para su afirmación, invoca el párrafo 146 del *Caso Vélez Loor vs. Panamá* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 218 (23 de noviembre de 2010).

<sup>99</sup> **"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...

**"B.** De los derechos de toda persona imputada: ...

**"VIII.** Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y ... ."

<sup>100</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**"Artículo 14.** ...

A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

<sup>101</sup> Véase la tesis P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."



manera previa a que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva. De manera genérica, éstas consisten en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias (1), la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa (2); la oportunidad de alegar (3); y la de obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas (4).<sup>102</sup>

211. Paralelamente, se han identificado garantías mínimas que deben ser **moduladas** en virtud del tipo de procedimiento que se lleva a cabo y que conciernen o implican un ejercicio de la actividad punitiva del Estado.<sup>103</sup> Este tribunal considera que el derecho a una defensa adecuada previsto por el artículo 20 constitucional se encuentra dentro de esta categoría de garantías, que fue creada en la óptica del derecho penal y atendiendo a los bienes jurídicos ahí tutelados.

212. La CNDH considera que este derecho de toda persona imputada en un proceso penal, resulta trasladable al derecho administrativo sancionador, específicamente, a la Ley de Convivencia Civil impugnada.<sup>104</sup>

---

Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo II, diciembre de 1995, página 133 y registro 200234.

<sup>102</sup> Estas formalidades se encuentran previstas en el artículo 67 de la ley en estudio, que a la letra establece:

**"Artículo 67.** El Juez llevará a cabo las siguientes actuaciones:

**"I.** Dará lectura a la boleta de remisión o en su caso a la queja y si lo considera necesario, solicitará la declaración del Policía;

**"II.** Otorgará el uso de la palabra al probable infractor, para que formule las manifestaciones que estime convenientes y ofrezca en su descargo, las pruebas de que disponga. Se admitirán como pruebas las testimoniales y las demás que a juicio del Juez sean idóneas en atención a las conductas imputadas;

**"III.** Acordará la admisión de las pruebas y las desahogará de inmediato. En el caso de que el probable infractor no presente las pruebas ofrecidas, las mismas serán desechadas en el mismo acto, y

**"IV.** Resolverá sobre la responsabilidad del presunto infractor.

"Los procedimientos serán desahogados y resueltos de inmediato por el Juez que los hubiere iniciado."

Igualmente, el artículo 59 establece: "El Juez notificará, de manera personal e inmediata, la resolución al presunto infractor y al quejoso, si estuviera presente."

<sup>103</sup> Véase la tesis 1a./J. 11/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, febrero de 2014, página 396 y registro digital: 2005716.

<sup>104</sup> Al respecto, invoca la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.), de este Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O Modulaciones." Consultable en la Décima



213. En ese sentido, se ha explorado, fundamentalmente en la acción de inconstitucionalidad 4/2006,<sup>105</sup> la posibilidad de acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal. Se dijo textualmente que: "dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza."

214. Por lo anterior, dado que la traslación entre los principios sustantivos del derecho penal no puede ser automática al derecho administrativo sancionador, conviene referirse al tipo de procedimiento sancionador regulado por la Ley de Convivencia Local, para establecer si, de acuerdo con la naturaleza del procedimiento ahí previsto, resulta aplicable el derecho a una defensa adecuada del sistema penal acusatorio.

215. En esa sintonía, el título tercero "de las infracciones y sanciones" de la ley referida, prevé catálogos de supuestos que constituyen infracciones contra la dignidad de las personas (artículo 16), contra su tranquilidad (artículo 18), contra la seguridad ciudadana (artículo 20) y contra el entorno urbano (artículo 22).

216. Dentro del mismo capítulo único "infracciones y sanciones", se establecen sanciones que, dependiendo de la gravedad de la infracción, la condición socioeconómica del infractor y su reincidencia, podrán consistir en:

- La imposición de una multa que va desde el valor diario de una Unidad de Medida y Actualización hasta cuarenta veces este valor.
- Arrestos desde dos horas hasta treinta y seis horas.
- Trabajos a favor de la comunidad.<sup>106</sup>

Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41 y registro digital: 2006590.

<sup>105</sup> Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis.

<sup>106</sup> "Artículo 31. Salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 23 (infracciones contra el entorno urbano), cuando el infractor acredite de manera fehaciente su identidad y domicilio dentro del Muni-



217. De lo anterior, es posible concluir que este procedimiento despliega una faceta punitiva del Estado vigilante, pues tiene como intención salvaguardar el orden público y el interés general, frente a conductas que el legislador considera reprochables. Ahora bien, es importante considerar que estamos frente a un grado menor de proyección en la vida de los sujetos de la ley, pues la finalidad de la misma es establecer "reglas mínimas de comportamiento cívico de la población", fomentar el respeto entre las personas y hacia el patrimonio; así como procurar una convivencia armónica de la población (artículo 1). A esta finalidad, como se observa, van aparejadas infracciones que dan lugar a sanciones, que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden de la sociedad.

218. Este procedimiento administrativo sancionador, sustanciado por un Juez cívico, adscrito a cada Ayuntamiento, es además expedito,<sup>107</sup> y se sustancia en una sola audiencia,<sup>108</sup> que podrá concluirse inmediatamente y llevar en la mayoría de los casos, a la menor de las sanciones, si el probable infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada.<sup>109</sup> Además, el Juez cívico podrá, atendiendo a las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y en general, personales del infractor, condonar la sanción.<sup>110</sup>

---

cipio, podrá solicitar al Juez le sea permitido realizar actividades de trabajo a favor de la comunidad, a efecto de no cubrir la multa o el arresto que se le hubiese impuesto, excepto en los casos de reincidencia."

<sup>107</sup> "Artículo 37. El Juez tomará las medidas necesarias para que los asuntos sometidos a su consideración durante su turno, se terminen dentro del mismo y solamente dejará pendientes de resolución, aquellos que por causas ajenas al Juzgado no pueda concluir, lo cual se hará constar en el registro respectivo que firmarán el Juez entrante y el saliente ... ."

<sup>108</sup> "Artículo 51. El procedimiento será oral y se sustanciará en una sola audiencia.

"Las actuaciones deberán constar por escrito y permanecerán en el Juzgado, hasta que se determine su envío al archivo para su resguardo.

"Respecto de las actuaciones ante el Juzgado Cívico no habrá días y horas inhábiles. El despacho de los asuntos que se hayan presentado durante el curso del día se continuará hasta concluirlos, salvo que el Juez determine lo contrario, debiéndolo justificar."

<sup>109</sup> "Artículo 54. Si después de iniciada la audiencia, el probable infractor acepta la responsabilidad en la comisión de la infracción imputada tal y como se le atribuye, el Juez dictará de inmediato su resolución e impondrá la menor de las sanciones para la infracción de que se trate, excepto en los casos previstos en los artículos 25, 26, 28 y 30. Si el probable infractor no acepta los cargos, se continuará el procedimiento."

<sup>110</sup> "Artículo 56. El Juez determinará la sanción aplicable en cada caso concreto, tomando en cuenta la naturaleza y las consecuencias individuales y sociales de la infracción, las condiciones en que



Entre otras previsiones, se establecen limitantes a las sanciones susceptibles de ser impuestas a personas desempleadas o sin ingresos.<sup>111</sup>

219. En estas circunstancias, es posible afirmar que no resulta automáticamente trasladable el mismo grado de exigencia de contar con una defensa adecuada, en el sentido del artículo 20, apartado B, fracción VII, constitucional, en el procedimiento previsto por la Ley de Convivencia Cívica de Colima.

220. La anterior conclusión no pasa por alto que el derecho de defensa personal o de asistencia por un defensor de su elección, es una garantía mínima que en virtud del artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>112</sup> asiste a toda persona inculpada de delito y que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que esas garantías resultan "en general"<sup>113</sup> y "en lo pertinente"<sup>114</sup> aplicables para "la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter", inter-

---

ésta se hubiere cometido y las circunstancias personales del infractor, pudiendo efectuar la condonación de la sanción, en los casos en que las especiales circunstancias físicas, psicológicas, económicas y, en general, personales del infractor lo ameriten, de acuerdo a su consideración y a petición expresa del mismo o de persona de su confianza, observando los lineamientos que para tales efectos establezca esta ley."

<sup>111</sup> **"Artículo 57.** Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. ...

Tratándose de personas desempleadas o sin ingresos, la multa máxima será el equivalente a una vez el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual podrá ser sustituida por trabajo a favor de la comunidad ... ."

<sup>112</sup> **"Artículo 8.** Garantías Judiciales

**"2.** Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"...

**"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."

<sup>113</sup> *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. párr. 74. En este párrafo, el Tribunal Interamericano recoge los casos en los que no ha limitado la aplicación del artículo 8.2 de la citada convención a procesos penales "sino la ha extendido, en lo pertinente, a procesos administrativos ante autoridades estatales y a procesos judiciales de carácter no penal en el ámbito constitucional, administrativo y laboral (énfasis añadido)."

<sup>114</sup> *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr. 80.



pretando así el artículo 8.1 de la misma convención.<sup>115</sup> Sin embargo, esta garantía, así descrita, sí parece satisfecha por el ordenamiento local y existe una diferencia en el grado de exigencia entre el orden penal y este procedimiento sancionador, por ser ambos de distinta intensidad y naturaleza, que implica atemperar la exigencia derivada de defensa adecuada prevista por el artículo 20 constitucional en el ámbito penal sancionador.

221. Esta consideración resulta congruente con lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso, donde textualmente y con énfasis añadido, se concluyó que:

"80. El derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación en materia penal contempla que debe realizarse una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. Como parte de las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.2 de la convención, el derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación se aplica tanto en materia penal como en los otros órdenes señalados en el artículo 8.1 de la convención, **a pesar de que la exigencia en los otros órdenes puede ser de otra intensidad o naturaleza. Ahora bien, cuando se trata de un proceso disciplinario sancionatorio el alcance de esta garantía puede ser entendido de manera diversa, pero en todo caso implica que se ponga en conocimiento del sujeto disciplinable cuales son las conductas infractoras del régimen disciplinario que se le imputan.**"<sup>116</sup>

<sup>115</sup> "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."

<sup>116</sup> *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016, Serie C No. 311, párr. 80.



222. Resulta entonces claro que, la ley impugnada, al prever que el probable infractor podrá comunicarse con una persona de su confianza y que contará en todo momento y durante el desarrollo de la audiencia con el uso de la palabra para formular las manifestaciones que estime convenientes y a ofrecer pruebas en su descargo (artículo 67), con la posibilidad de solicitar la condonación de la sanción por circunstancias personales (artículo 56), así como con la posibilidad de un traductor o intérprete, en caso de requerirlo y ante la ausencia del cual, se procederá a la inmediata liberación (artículo 52), respeta la garantía mínima de defensa del probable infractor.

223. El hecho de no exigir que se trate de una defensa técnica como la establecida por el artículo 20, apartado B, fracción VIII, aplicable en el proceso penal, pues la exigencia entre el sistema penal y el ordenamiento estudiado varía, como se demostró, en función de las finalidades buscadas y los medios implementados para su alcance.

224. Por estas razones, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 72** de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.

## VII. EFECTOS

225. Se declara la invalidez de los artículos 18, fracción IV; 20, fracción II; 46, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento"; 47, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento"; 53, párrafo segundo, en su porción normativa "Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable"; y 71, todos de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VI, subapartados C.1, C.2, C.3 y C.4, de esta sentencia.

226. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,<sup>117</sup> la presente declaratoria de

<sup>117</sup> Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

### VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado,

#### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente pero infundada** la acción de inconstitucionalidad 45/2018, promovida por la –entonces– Procuraduría General de la República.

SEGUNDO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la acción de inconstitucionalidad 46/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

TERCERO.—Se **desestima** en la acción de inconstitucionalidad 46/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a la falta de consulta previa para personas con discapacidad del procedimiento que dio origen al Decreto 466, por el que se expide la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

CUARTO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 18, fracción III, 53, párrafo segundo –con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de este fallo–, y 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y

---

"**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."



sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VI, subapartados C.1, C.3 y C.5, de esta decisión.

QUINTO.—Se **declara la invalidez** de los artículos 18, fracción IV, 20, fracción II, 46, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, 47, fracción I, en su porción normativa ‘por nacimiento’, 53, párrafo segundo, en su porción normativa ‘Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable’, y 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, en atención a lo dispuesto en el apartado VI, subapartados C.1, C.2, C.3 y C.4, de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’, 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 los puntos resolutive primero y 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, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.



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

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, denominado "Consulta para personas con discapacidad", consistente en reconocer la validez de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la ley referida, 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 unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Competencia legislativa en materia de justicia cívica e itinerante". El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, deno-



minado "Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión", en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández 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 por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.3, denominado "Detención de probables infractores menores de edad", consistente en reconocer la validez del artículo 53, párrafo segundo, en sus porciones normativas "En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del Juzgado, en la sección de menores" y "el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular 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 VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.5, deno-



minado "Violación al derecho a un debido proceso, en su vertiente de defensa adecuada", consistente en reconocer la validez del artículo 72 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

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

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 presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión", en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.1, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, de asociación y de reunión", en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por un test de escrutinio estricto, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat por un test de escrutinio estricto, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.2, denominado "Violación a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser Juez o secretario de un juzgado cívico", consistente en declarar la invalidez de los artículos 46, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", y 47, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, al retomar el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 87/2018 en el sentido de que la legislatura local es incompetente para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para los cargos públicos de Juez o secretario de los juzgados cívicos de la entidad federativa, sin prejuzgar sobre la competencia del Congreso de la Unión para establecer dicho requisito. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.3, denominado "Detención de probables infractores menores de edad", consistente en declarar la invalidez del artículo 53, párrafo segundo, en su porción normativa "Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto



No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular 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 con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado C.4, denominado "Violación a los derechos de reconocimiento de la capacidad jurídica y de igualdad de las personas con discapacidad", consistente en declarar la invalidez del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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 VII, relativo a los efectos, consistente en 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 Colima.

#### **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.



**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2021.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 11/2014 (10a.), P./J. 43/2014 (10a.), 1a./J. 47/2015 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.), 1a. XXXV/2017 (10a.) y 1a. XLII/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y 31 de mayo de 2019 a las 10:36 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Votos** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de junio dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, orientada a regular el comportamiento cívico, a fomentar el respeto a las y entre las personas, así como al patrimonio público y privado, promover una cultura de la legalidad y procurar e impulsar la convivencia armónica de la población.<sup>1</sup>

El presente voto es para fijar una posición respecto a dos temas particulares en este asunto. El primero es en contra de la validez del cuerpo normativo mencionado, no obstante la ausencia de una consulta previa dirigida a personas en situación de discapacidad (voto particular); y el segundo es para explicar mi coincidencia respecto a la invalidez de exigir la nacionalidad mexicana para acceder a determinados cargos públicos, pero por consideraciones distintas a las que arribó la mayoría (voto concurrente).

#### **I. Voto particular respecto a la consulta previa a las personas con discapacidad**

Entre los artículos impugnados, se encontraba el 71, que se refiere a la actuación del Juez Cívico frente a un "*probable infractor que padezca de alguna enferme-*

<sup>1</sup> Artículo 1 de la ley.



*dad o discapacidad mental*". Al respecto, la Comisión promovente argumentó que el precepto es inconstitucional, pues debió realizarse una consulta previa de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concepto de invalidez que comparto. El precepto señalado es del tenor siguiente:

**"Artículo 71.** Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."

Como se puede observar de la transcripción anterior, el artículo establece una actuación específica para el Juez Cívico del Ayuntamiento que corresponda cuando el posible infractor "padezca una enfermedad o discapacidad mental", y ese protocolo de actuación incluye citar a los custodios del presunto infractor y remitirlo a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes en caso de faltar los custodios.

La tutela que otorga el artículo 71 pudiera considerarse sensata, el problema es que las personas con discapacidad, como grupo, no fueron consultadas respecto a si esas son las acciones que deberían llevarse a cabo si alguien en esa situación de vulnerabilidad es considerado como posible infractor. Se trata de una visión paternalista, que asume en principio que eso es lo ideal, y que, por lo tanto, mantiene invisibles sus necesidades y preferencias respecto a situaciones que les atañen. Las personas con discapacidad suelen padecer discriminación y quizá ello es derivado de la marginación que sufren, no consultarlas respecto a temas que les atañen es reflejo y origen de esa marginación.

Considero que la consulta previa debió haberse realizado respecto a este tema, de lo contrario, por lo menos el precepto debía ser invalidado, al incumplir con lo mandatado por el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>2</sup> El engrose da cuenta de que el punto se sometió

<sup>2</sup> \*Artículo 4. Obligaciones generales:

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: ...



a votación de este Alto Tribunal en la sesión señalada, pero no se alcanzó una mayoría calificada para hacer prosperar la invalidez, pues sólo una mayoría simple de seis Ministros<sup>3</sup> votamos por considerar que sí debió haberse llevado a cabo la consulta.

## II. Voto concurrente respecto a la invalidez de exigir la mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos

Los artículos 46, fracción I,<sup>4</sup> y 47, fracción I,<sup>5</sup> de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios contienen idénticas porciones normativas: "Ser mexicano por nacimiento" para ser Juez y secretario.

Estas disposiciones fueron declaradas inválidas por mayoría de diez votos.<sup>6</sup> Sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 87/2018<sup>7</sup> y 93/2018,<sup>8</sup> que tal

<sup>3</sup> En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de **adopción de decisiones** sobre **cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

<sup>4</sup> Conformada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>5</sup> "Artículo 46. Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos: I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad; ... ."

<sup>6</sup> "Artículo 47. Para ser secretario, se deben reunir los siguientes requisitos: I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad; ... ."

<sup>7</sup> De las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. En sesión correspondiente al 17 de febrero de 2020.

<sup>8</sup> Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 10 votos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó a favor por no superar un test de escrutinio estricto; los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad; el Ministro Franco González Salas votó con reservas; los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat votaron por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto; y los Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales. El Ministro Laynez Potisek estuvo ausente.

<sup>9</sup> Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta en sesión de 21 de abril de 2020 por unanimidad de 11 votos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Ministro Presidente Zaldívar Lelo de



invalidez derivaba de que los congresos locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, no comparto las consideraciones y la aproximación metodológica de la sentencia. Por lo tanto, por medio de este voto expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba trasgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

### **1. ¿El Congreso de Colima estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?**

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Colima al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

---

Larrea votaron en contra de las consideraciones; el Ministro Franco González Salas votó con reserva de criterio; el Ministro Aguilar Morales votó bajo el argumento de que este requisito sólo puede establecerlo la Constitución; el Ministro Pardo Rebolledo votó sólo por el argumento de la incompetencia de las legislaturas locales para regular este requisito y la Ministra Piña Hernández se apartó de las consideraciones.



## 2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,<sup>9</sup> etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida genera-

<sup>9</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



lidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

### **I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad**

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>10</sup> y 41<sup>11</sup> un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo**

<sup>10</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



lo concerniente a su régimen interior con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;<sup>12</sup> es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Colima no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando dos cargos al requisito de mexicanidad por nacimiento**. Lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de los cargos de Juez y secretario en los Juzgados Cívicos del Estado de Colima, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

<sup>11</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. ... "

<sup>12</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."



De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

## **II. Razonabilidad de la exigencia de ser "mexicano por nacimiento" en el caso concreto**

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Colima sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si las normas impugnadas cumplen o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los cargos de Juez y secretario en los juzgados cívicos del Estado de Colima.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a las labores a desempeñar, las cuales, respectivamente, se encuentran descritas, principalmente, en los artículos 12 y 13 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método.<sup>13</sup>

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislatu-

<sup>13</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)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por 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 XXVII, abril de 2008, página 175.



ras locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuren su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.

### **I. Antecedentes.**

En sesión virtual correspondiente al dieciséis de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, con seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la Legislatura Local, el apartado "*C.2 Violación a los derechos de igualdad y no discriminación, así como el derecho al trabajo, al establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento para ser Juez o secretario de un juzgado cívico*", de la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018, en la segunda de las cuales que determinó la invalidez de los artículos 46, fracción I y 47, fracción I, en sus porciones normativas "*por nacimiento*", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima, expedida mediante Decreto 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

Dicho pronunciamiento descansó, esencialmente, en la consideración de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de



acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Para ello, el ponente propuso incorporar en el engrose respectivo, lo expuesto al respecto en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018, falladas por el Tribunal Pleno el 7 de enero y el 21 de abril de 2020, respectivamente; esto es, distintas referencias al contexto y alcances de los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal, en materia de nacionalidad, igualdad y no discriminación.

Sobre ello, el Tribunal Pleno aprobó con seis votos el proyecto que se ajustaría a precedentes, habiéndose reservado algunos de sus integrantes, el derecho de emitir los votos concurrentes respectivos, en el entendido de que el asunto se engrosaría conforme al aprobado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018, en la primera de las cuales se determinó la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, asunto aprobado por unanimidad el siete de enero de dos mil veinte. Y en la segunda de las cuales se determinó la invalidez del artículo 25, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento" de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, expedida mediante Decreto Número 831, publicado en el en el Periódico Oficial de esa entidad el uno de octubre de dos mil dieciocho, asunto aprobado por unanimidad el veintiuno de abril de dos mil veinte.

En los precedentes aludidos se establece la incompetencia local para generar este tipo de medidas discriminatorias, sin incluir una referencia a la cuestión relativa al alcance de la competencia del Congreso de la Unión para emitir leyes relacionadas, tema que se dijo por ahora no es motivo de análisis, al igual que ocurre en el asunto que ahora nos ocupa.

En la acción de inconstitucionalidad 87/2018, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, mi postura descansó esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el artículo 116 de la propia Carta Magna, lo que de igual manera ocurrió en la diversa acción de inconstitucionalidad 93/2018



presentada bajo mi ponencia, en la que emití voto concurrente, para separarme de las consideraciones relativas al artículo 1o. constitucional.

## **II. Razones del voto concurrente.**

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental, contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Luego, para su servidor, en el caso concreto de normas emitidas por los Congresos Locales, resulta innecesario acudir a una interpretación sistemática de los artículos 1o. y 32 constitucionales, ya que ello sólo podría exigirse de existir falta de claridad en el último precepto citado, que es el que contiene una reserva muy precisa.

La cual, sin duda, excluye a los Congresos Locales de la posibilidad de emitir leyes con ese contenido, en tanto que expresamente la previsión sobre la reserva en cuestión, está acotada a leyes de orden federal.

En efecto, la lectura del artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, en tanto que ese precepto, menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que, en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

No desconozco que es desde el artículo 1o. de la Constitución que se prohíbe la discriminación por origen nacional, y que de ese mandato también es posible derivar la imposibilidad de discriminar por otro tipo de condiciones, como lo es en el caso, el no ser mexicano por nacimiento, sino por naturalización; no obstante, precisamente el artículo 32 constitucional contiene una reserva a la mencionada cláusula que me parece clara y que, en mi opinión, no exige en el caso de un estudio amplio de igualdad, en tanto que debe prevalecer la incompetencia derivada del citado artículo 32 para que los Estados legislen en la materia, ampliando los supuestos en los que es posible exigir la condición de mexicano por nacimiento para desempeñar determinados cargos o funciones.



Posiblemente, un estudio sistemático como el propuesto en el engrose, podría ser útil para evaluar el alcance de la última parte del artículo 32 constitucional, en cuanto se refiere a lo que pueden o no contemplar en el tema las leyes federales; sin embargo, dicho estudio no me parece indispensable en este asunto, y, en cualquier caso, me reservo criterio sobre las conclusiones que un estudio de dicho tenor pudiese alcanzar.

Lo importante, es que en este caso, me separo del engrose en cuanto a las distintas referencias que se hacen al artículo 1o. constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna, y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación, en tanto que insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular y concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto Número 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

Si bien comparto en su mayoría lo resuelto por este Alto Tribunal, respetuosamente formularé algunas consideraciones de disenso y otras adicionales respecto de lo fallado en el presente asunto.

#### **I. Voto particular en torno al artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.**

En la sentencia se reconoció, por mayoría de siete votos, la validez del artículo 18, fracción III,<sup>1</sup> de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima,

<sup>1</sup> "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...



la cual establece que se considera una infracción contra la tranquilidad de las personas el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas, infracción que se sanciona con una multa de once a veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o con arresto de trece a veinticuatro horas en términos del artículo 19, cuarto párrafo, de la misma ley.

Al respecto, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que la citada fracción III del artículo 18 no vulnera los derechos a la libre manifestación y libertad de expresión, ya que no es factible jurídicamente alegar, como lo sostuvo la actora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la aplicación de la norma redundaría en restricciones arbitrarias a esos derechos. La ejecutoria se apoya en la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,<sup>2</sup> y sostiene las siguientes consideraciones:

- La norma impugnada tiene por objeto procurar que la producción de ruidos en la comunidad no resulte tan molesta que afecte la tranquilidad de las personas, de donde resulta la utilidad del poder de policía para la ordenación de las relaciones sociales, siendo interés de la sociedad la regulación de sonidos molestos e indeseados, catalogada como "contaminación acústica o sonora".
- El exceso de sonido que altera las condiciones normales del ambiente en una determinada zona es complejo de medir y cuantificar, en tanto no deja residuos, ni tiene un efecto acumulativo en el medio, aunque sí lo tiene en el ser humano. Así, el ruido produce molestias, distracciones, perturbaciones e, incluso, si la exposición es muy prolongada, puede generar daños irreversibles en el órgano auditivo; sin embargo, su control y reducción constituye un problema tecnológico, por la complejidad temporal, frecuencial y espacial que representa.
- El marco jurídico de los problemas de contaminación ambiental relacionados con la salud, se encuentra previsto en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal, en el cual se reconoce y garantiza que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

"III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas."

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.



- En ese sentido, en términos de los artículos 155 y 156 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se prohíbe la emisión de ruido en cuanto rebase los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que, para ese efecto, expida la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente, que determine la Secretaría de Salud.
- Así, se dispone que serán las normas oficiales mexicanas las que establecerán los procedimientos a fin de prevenir y controlar la contaminación por ruido, encomendándose a la Secretaría de Salud la realización de los análisis, estudios, investigaciones y vigilancia necesarias con el objeto de localizar el origen o procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones para determinar cuándo se producen daños a la salud.
- En ese sentido, nuestro país ha buscado regular la contaminación sonora a través de la emisión de diversas normas oficiales mexicanas, en las que se especifican los límites máximos permisibles de ruido emitido en diversas fuentes, así como su método de medición.
- Si bien es cierto que la norma impugnada busca sancionar la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado.
- Así, aun cuando la norma se encuentra redactada en términos genéricos, su objetivo es procurar la tranquilidad de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad y su aplicación no debe buscar sancionar cualquier tipo de ruido, sino sólo aquellos que resulten excesiva y notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

Respetuosamente disiento de esta parte, pues estimo que, si bien el artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima persigue un fin legítimo, como lo es el proteger la tranquilidad o salud de las personas, lo cierto es que es inconstitucional a la luz del **principio de taxatividad**.

Ello, en razón de que como lo reconoce incluso la propia ejecutoria, la norma se encuentra redactada en términos genéricos. En ella no se establece de



manera clara cuáles serán las conductas que se considerarán como infracción, de manera que podría actualizarse frente a cualesquiera ruidos "que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas", siendo este parámetro totalmente subjetivo y vago.

Aunque no existió argumento en ese sentido, me parece que la norma es inconstitucional tomando como eje fundamental de análisis el principio de taxatividad –aplicable al derecho administrativo sancionador– conforme al cual las conductas sancionables deben estar plasmadas en una norma, para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, aunado a que su redacción debe ser precisa y completa.

Efectivamente, en el precedente en el que se basa la ejecutoria, la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, el Tribunal Pleno analizó diversas normas previstas en leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de 2019, que tenían un contenido similar; en dicho asunto, entre otras cosas, se propuso reconocer la validez del artículo 45, fracción I, inciso E, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, que establecía una sanción a quien causara alarmas en lugares o espectáculos públicos, sobre lo cual existió unanimidad de votos a favor del proyecto. Adicionalmente, se propuso reconocer la validez de artículos de diversas leyes de ingresos que sancionaban la producción de ruido producido con el escape de algún vehículo automotor, mediante el uso de radio o estereofonía a volumen excesivo, además de la producción de ruidos o sonidos estridentes aún dentro de un domicilio; sin embargo, a ese respecto voté en contra.

En ese caso, se reconoció que las normas que buscaban sancionar la emisión de ruido no establecían un parámetro objetivo para que la autoridad determinara los niveles de intensidad que considerara excesivos, molestos o dañinos; no obstante, se justificó el actuar de la autoridad legislativa con el argumento relativo a que la función de la norma incidía en la justicia cívica, para cumplir con una función de prevención que derivaba en la tranquilidad de los habitantes del Municipio. Ahí se dejó al arbitrio de la autoridad sancionadora determinar cuándo era posible infraccionar a quien emitiera ruidos que se consideraran excesivos; pero, desde mi punto de vista, ello no cumplía con el principio de taxatividad, como sucede también en el presente caso.



Lo anterior, porque aun cuando la normatividad busque preservar el orden y la disciplina, lo cierto es que no se establecen los parámetros que permitan precisar los ruidos máximos, los mínimos, o los que serían tolerables y que no darían lugar a la sanción correspondiente o, por el contrario, a ser sancionados, de forma que al participar de tal vaguedad, la norma es inconstitucional a la luz del principio de seguridad jurídica o de precisión legal.

Esto es, la norma no es clara sobre cuál es el parámetro que debe utilizar la autoridad para considerar que el ruido es notorio y atenta contra la tranquilidad y salud de las personas y, con ello, pueda saberse qué tipo de frecuencia o volumen causa una afectación al oído humano y afecte la tranquilidad de las personas, lo cual, objetivamente, permite imponer una sanción de manera justificada.

Sobre esto cabe recordar un principio esencial y fundamental en el Estado de derecho que reza: "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les faculta, mientras que los particulares pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba", cuyo propósito es otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades, dada la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere.

El tema de los problemas de contaminación ambiental relacionado con la salud, prevista en el quinto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal, garantiza que toda persona tiene el derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; sin embargo, cualquier norma que incida en ello debe interpretarse de manera armónica con la Constitución para establecer los supuestos fácticos que serán sancionados cuando se afecte el medio ambiente con base en la emisión de ruidos o de sonidos excesivos.

En el caso, considero que la norma es tan imprecisa, que deja un gran margen al arbitrio de la autoridad para sancionar, al señalar simplemente que se considerará una infracción contra la tranquilidad de las personas cualquier ruido que notoriamente atente contra la tranquilidad o salud de las personas, esto es, el parámetro es "notoriamente", pero la cuestión es ¿para quién será notoria?, ese término es completamente subjetivo, siendo, además, que no me parece que implique una gran dificultad para el legislador establecer los parámetros adecuados.



El sonido es medible científicamente, y se mide en decibeles, que tienen un contenido objetivo y, además, su exposición a él con el tiempo tiene efectos, tal cual lo refieren algunos especialistas, como James Miller en su trabajo "Los efectos del ruido en las personas", editado en septiembre de mil novecientos setenta y cuatro, en el que señala: "La exposición al ruido tiene otros efectos fisiológicos que resultan importantes para comprender ciertas repercusiones sobre el comportamiento. Digamos, para empezar, que existen respuestas inmediatas o transitorias y a largo plazo. Ante ruidos intensos permanentes, por ejemplo, de 90 decibeles, se observa un aumento persistente en la tensión muscular de todos los músculos, y para niveles superiores a los 95 decibeles, especialmente cuando es diferente en ambos oídos, se generan problemas de equilibrio y sensaciones de vértigo."

Existen, pues, referentes objetivos y aún científicos que nos permitirían evaluar la intensidad del ruido y sus efectos. Algo semejante se puede hacer en la legislación partiendo, por ejemplo, de parámetros de esta naturaleza. Aún más, habría que evaluar el ruido según los entornos en que se genere y escuche, incluso, ponderar dentro de cuáles horarios se haga. Así, la autoridad podrá advertirlos, medirlos y, en su caso, sancionarlos.

De hecho, en México no somos ajenos a eso. Hubo un reglamento sobre el ruido que ya no está vigente, de mil novecientos ochenta y dos, que señalaba con toda claridad cuáles eran los niveles de la intensidad del ruido y los horarios en los que se podían o no se podían emitir. Actualmente, tenemos la Norma Oficial Mexicana NOM-011-STPS-2001, publicada en dos mil dos, y otra relacionada, que es la NOM-081-ECOL de mil novecientos noventa y cuatro.

En suma, la norma en cuestión participa de tal vaguedad e imprecisión, violando el principio de taxatividad, que deja completamente al arbitrio subjetivo de la autoridad imponer una sanción, cuando podría normarse adecuadamente, sin que con esto pretenda que se deba exigir que el legislador cubra todas las posibilidades fácticas que se puedan dar, pues aun cuando se trate de normas que regulan la convivencia cívica, no pueden ser válidas si se sustentan en un concepto totalmente indefinido, requieren un parámetro objetivo, máxime que la interpretación de un término tan vago, como es el relativo a que "notoriamente atenten contra la tranquilidad" de las personas, puede servir de base para sancionar, según la propia normatividad, hasta con arresto.

Incluso, para construir un parámetro objetivo, el ruido no tiene que medirse exactamente en decibeles, pues se pueden establecer en la legislación ejemplos enunciativos para que la autoridad administrativa esté en aptitud de determi-



nar de manera objetiva cuándo puede darse una circunstancia de la naturaleza apuntada.

Así, la normatividad podría sugerir o, por lo menos, apuntar ciertos ejemplos, no necesariamente limitativos, sino enunciativos, de cuándo se puede considerar que una persona causa ruidos que atenten contra la tranquilidad de las personas, la cuestión es que no por tratarse de derecho administrativo, la autoridad pueda tener un margen absolutamente amplio, que no tenga ningún límite más que su propio saber y entender, para poder determinar cuándo se comete o no una infracción.

## **II. Voto concurrente respecto del examen del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.**

En la ejecutoria, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, aprobada mediante el Decreto No. 466, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho. Esto, por considerarse que el artículo impugnado no es acorde al modelo social de discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental, bajo las siguientes consideraciones, entre otras:

- Si bien el artículo impugnado tiene como finalidad legítima proteger a las personas con discapacidad, pretende lograr esta finalidad de una manera contraria al modelo social de discapacidad, que niega la capacidad de las personas con discapacidad mental de actuar por sí mismas y que resulta discriminatoria.
- En primer lugar, el artículo equipara a la discapacidad mental con una enfermedad, parte de la premisa de que una persona con discapacidad necesariamente se encuentra en una situación equivalente a la de un enfermo. Ello es contrario al modelo social de discapacidad que parte de la premisa de que la discapacidad no es una enfermedad, sino una desventaja que deriva de la interacción de deficiencias físicas, mentales, intelectuales y sensoriales con barreras sociales.
- En segundo lugar, el artículo equivocadamente parte de la premisa de que toda persona con discapacidad mental enfrentará obstáculos o dificultades para participar en el procedimiento judicial. Ello pasa por alto la gran diversidad de capacidades y funcionalidades que pueden tener las personas con disca-



pacidad. El hecho de que una persona tenga una discapacidad mental implica que no puede participar plena y efectivamente en la sociedad, en condiciones de igualdad con los demás, pero no necesariamente se traduce en una desventaja en todos los ámbitos de la vida. En consecuencia, pueden existir casos en los que no se requieran ajustes razonables o medidas de apoyo para que una persona con una discapacidad mental pueda participar en un procedimiento judicial en igualdad de condiciones.

- En tercer lugar, el artículo parte de la premisa de que las personas con discapacidad mental son incapaces de ejercer sus derechos por sí mismos en el procedimiento. Supone que necesariamente debe haber una persona encargada de la custodia de la persona con discapacidad sin la cual ésta no puede ejercer sus derechos o expresar su voluntad en el procedimiento judicial. Trata la ausencia de este custodio como una situación irregular ante la cual necesariamente debe remitirse a la persona a instituciones del Estado, sin tomar en cuenta su voluntad y sus funcionalidades específicas.
- Con lo anterior, se soslaya que la persona podría participar por sí misma en el procedimiento, sin necesidad de suspenderlo o de la intervención de instituciones estatales, si el Juez ordenara ajustes razonables al procedimiento o medidas de ayuda, conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- En última instancia, el artículo impugnado utiliza el déficit en la capacidad mental de una persona con discapacidad como una justificación para negar su capacidad jurídica, con lo que se contraviene el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Todo lo anterior tiene un efecto estigmatizante, pues refleja y fortalece los estereotipos que existen respecto de las personas con discapacidad mental que las conciben como personas enfermas o incapaces.

En general coincido con la ejecutoria, aunque con algunas consideraciones adicionales para invalidar el citado artículo 71,<sup>3</sup> que prevé que cuando el médico considere que el probable infractor padece una enfermedad o discapacidad

<sup>3</sup> "Artículo 71. Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado, para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera."



mental, el Juez deberá suspender el procedimiento y citar a las personas que cuenten con la custodia del enfermo o la persona con discapacidad. Asimismo, establece que a falta de una persona que cuente con esa custodia, el Juez deberá remitir al probable infractor a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Estado para que le proporcionen ayuda o asistencia.

Como lo manifesté en la diversa acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015,<sup>4</sup> cuando nos enfrentemos a normas que restringen derechos de las personas con discapacidad es necesario determinar si aquéllas son discriminatorias o no. Para ello debemos determinar, en primer lugar, si esta regulación se apoya en una categoría sospechosa, establecida en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

Al ser el caso de personas con discapacidad, es necesario hacer un **escrutinio estricto** de la medida empleada por el legislador.

En ese sentido, considero que **la discapacidad no puede significar una restricción a la capacidad de ejercicio de las personas**, pues en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, en relación con el artículo 1o. de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad,<sup>5</sup> es obligación del Estado promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión tanto en la sociedad como en el mundo que le rodea en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

Que las personas con discapacidad necesariamente ejerzan sus derechos a través de sus representantes resulta incompatible con el artículo 1o. constitucional, en relación con el artículo 12 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>6</sup> que obligan a los Estados a reconocer que las

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho.

<sup>5</sup> **Artículo 1.** Las disposiciones de la presente ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

"Su objeto es reglamentar en lo conducente, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades."

<sup>6</sup> **Artículo 12**

"Igual reconocimiento como persona ante la ley



personas con discapacidad tienen personalidad y capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.<sup>7</sup>

De esta manera, aunque podría pensarse que el legislador local buscó proteger a las personas con discapacidad que enfrenten un procedimiento administrativo, lo cierto es que lejos de reconocer la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad con las demás personas y establecer las salvaguardias necesarias para su ejercicio, así como los ajustes razonables, en atención al modelo de asistencia en la toma de decisiones, establece una regla general de incapacidad jurídica para todos aquellos que a *juicio del médico* tengan una discapacidad mental, lo que resulta a todas luces discriminatorio. Esto es, lo que va a variar, atendiendo al caso en concreto y a juicio del médico, es si la persona cuenta con una discapacidad mental o no, pero en todos los casos se prevé la suspensión del procedimiento, lo que resulta inconstitucional.

A mi juicio, la inconstitucionalidad de la norma no radica en que se prevea la suspensión del procedimiento cuando el probable infractor padezca de una discapacidad mental a fin de prestarle asistencia, pues es precisamente este apoyo lo que mandata el modelo de asistencia en la toma de decisiones legales, en determinados casos y siempre respetando la voluntad y preferencias de la persona con la condición aludida.<sup>8</sup> Sin embargo, la norma se aleja de este modelo al preverlo en todos los casos y bajo todos los supuestos, desconociendo que habrá casos en que esta asistencia no será necesaria.

---

"1. Los Estados partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"..."

<sup>7</sup> Estas consideraciones también las expresé a través del voto concurrente que emití en la acción de inconstitucionalidad 107/2015 y su acumulada 114/2015, en la que, entre otras cosas, se declarara la invalidez de diversa disposición del Código Familiar del Estado de Michoacán de Ocampo, que preveía a la minoría de edad, al estado de interdicción y demás "discapacidades" como restricciones a la personalidad jurídica. ...

<sup>8</sup> Como en la acción de inconstitucionalidad 33/2015, en la que se adoptó, entre otras determinaciones, el reconocer la validez de diverso precepto de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista que preveía como derecho fundamental de las personas con la referida condición el "tomar decisiones por sí o a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos" precisamente bajo la consideración de que el modelo de asistencia en la toma de decisiones lo permite, en ciertos casos y bajo ciertos supuestos.



En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria y algunos motivos adicionales en relación con ciertas consideraciones de la misma.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018.

En las sesiones celebradas el once, quince, dieciséis y dieciocho de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2018 y su acumulada 46/2018 promovida por la entonces Procuraduría General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que analizó diversas disposiciones de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho.

En función de que la presente sentencia se integra por diversos temas, a continuación me referiré a los aspectos sobre los que tengo diferencias argumentativas.

### **I. Artículo 18, fracción III, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.<sup>1</sup>**

La mayoría de las Ministras y Ministros del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió reconocer la constitucionalidad del numeral antes referido, que establece como infracciones, producir o causar ruidos que atenten contra la tranquilidad de las personas. Para ello retomaron parte de las consideraciones expuestas al resolverse la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,<sup>2</sup> en donde se analizaron disposiciones cuyo conte-

<sup>1</sup> "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...

"III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas..."

<sup>2</sup> Resuelta, en este tema por mayoría de ocho votos en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa.



nido era similar, y se sostuvo que no es factible sostener que esa norma redundaría en restricciones arbitrarias a los derechos de la libre manifestación y libertad de expresión, por lo que su análisis se realizaría en función del principio de taxatividad y se concluyó que no se vulneraba, pues aun cuando la norma impugnada sanciona la emisión de ruido sin establecer un parámetro objetivo para que la autoridad determine los niveles de intensidad que considere excesivos, molestos o dañinos, lo cierto es que en el ámbito de la justicia cívica ello cumple una función de prevención que deriva en la tranquilidad de los habitantes del Estado, por lo que debe entenderse que sólo persigue sancionar los ruidos notablemente irritables o molestos y que no encuentren justificación en su producción.

Estoy de acuerdo con el sentido de este apartado, así como con las consideraciones que la respaldan; no obstante, estimo que parte del sustento sobre el que debió construirse la sentencia descansa en que para la imposición de sanciones derivadas de la materia de justicia cívica e itinerante, es válido atender a conceptos jurídicos indeterminados de tal suerte que el principio de taxatividad, para esos casos es más flexible.

Sobre este aspecto hay que tener en cuenta que el principio de taxatividad en materia penal puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con **suficiente precisión** qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>3</sup> Así, el citado principio **no persigue certeza absoluta en la norma**, sino que permite cierto grado de imprecisión, siempre que sea razonable para permitir que el precepto sea lo suficientemente claro como para que el posible destinatario de la disposición la pueda reconocer.<sup>4</sup>

Ahora bien, este Tribunal Pleno ha sostenido que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, pero que ello sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ferreres Comella, Víctor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativos de la jurisprudencia, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

<sup>4</sup> Así se sostuvo en la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

<sup>5</sup> Así se expresó en las jurisprudencias P./J. 43/2014 (10a.) y P./J. 99/2006, de rubros: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CONMATICES O MODULACIONES." y "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONA-



Al respecto, cabe mencionar que dentro de este campo podemos encontrar las normas de convivencia cívicas, pero respecto de ellas el nivel de exigencia es menor que tratándose de otros aspectos del derecho administrativo sancionador, como es el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por ejemplo, en donde el uso de los conceptos jurídicos indeterminados es menos flexible.

En efecto, los conceptos jurídicos indeterminados son permisibles en el derecho administrativo, en virtud de la amplitud de fenómenos que regula y, por ende, de la diversidad de sanciones que se prevén. Así, la materia de justicia cívica permite a la autoridad cierto margen de discrecionalidad (aunque no de arbitrariedad), para que determine el contenido de las normas aplicables, creando varias posibilidades de aplicación, equivalentes e igualmente correctas en abstracto.

En ese sentido, el uso de conceptos jurídicos indeterminados (como es el orden público, el interés social, la moral pública, entre otros) en la materia de justicia cívica e itinerante es algo que puede considerarse habitual y permiten un margen más o menos razonable de utilización vinculado a la finalidad de la legislación de que se trate, como es que la protección a la convivencia entre las personas.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que la fracción III del artículo 18 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios dispone que se consideran infracciones, entre otros, el producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas.<sup>6</sup> Así, se advierte que la norma impugnada en la presente acción emplea conceptos jurídicos indeterminados, pero sin que ello –como se dijo– se encuentre vedado por el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Así, me parece que es razonablemente comprensible, en función de la naturaleza y características de la justicia cívica, saber cuándo se está produciendo un

---

DOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."

<sup>6</sup> "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...

"III. Producir o causar ruidos, por cualquier medio, que notoriamente atenten contra la tranquilidad o salud de las personas..."



ruido que notoriamente atente contra la tranquilidad o salud de las personas, sin que pudiera exigírsele al legislador la previsión de elementos técnicos para poder obtener una certeza absoluta en la aplicación de ese supuesto normativo.

Consecuentemente, me parece que la constitucionalidad de la fracción III del artículo 18 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios descansa en que el uso de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en ella es constitucionalmente admisible a la luz del principio de taxatividad, pues es imposible que las normas del derecho administrativo puedan prever con detalle todos los presupuestos y condiciones que se desarrollen en el mundo del ser, sino que –reitero– basta que se prevean estándares de comportamiento razonablemente vinculados a las finalidades de protección identificables en la legislación del sector de que se trate, tal como es el caso.

## **II. Artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.<sup>7</sup>**

El Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos, determinó declarar la invalidez del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, en tanto que vulnera los derechos fundamentales de libertad de expresión y de reunión, pues exige que para la realización de manifestaciones debe contarse con un permiso y con una causa justificada, lo cual es incompatible con un alto grado de tolerancia y con la prohibición de la censura previa.

Para tal fin, se apoyaron en la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>8</sup> donde se decidió que con la primera exigencia se abre la po-

<sup>7</sup> "Artículo 20. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello. ..."

<sup>8</sup> Correspondiente a la sesión del 11 de agosto de 2016. El tema "IX. ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN EN TORNO A LOS DESFILES, CARAVANAS, PEREGRINACIONES, MANIFESTACIONES Y DEMÁS CONCENTRACIONES HUMANAS EN EL DISTRITO FEDERAL", subtema "A. Análisis del artículo 212 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal", se aprobó por una mayoría de 6 votos a favor de la propuesta de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, referente a que a partir de una interpretación conforme del artículo 212 de la Ley de Movilidad del entonces Distrito Federal, se advierte que dicho numeral no trasgrede los principios de legalidad, libre circulación, no discriminación, libertad de expresión y de reunión. Votaron en contra los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la Ministra Piña Hernández. Estuvo ausente la Ministra Luna Ramos.



sibilidad de que las autoridades condicionen la obtención de una autorización o permiso, lo que constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades; además, omite señalar los requisitos para que se otorgue el permiso correspondiente. Respecto a la segunda exigencia, se decidió que las restricciones a la libertad de expresión son las que deben cumplir con un escrutinio de necesidad, no el ejercicio del derecho fundamental.

Estoy de acuerdo con el sentido del fallo, en cuanto a que la disposición antes mencionada debe declararse inconstitucional, pero no coincido con las consideraciones en que se apoya la sentencia, pues desde mi punto de vista su inconstitucionalidad deriva de que las exigencias de solicitar un permiso o autorización para la celebración de las manifestaciones, así como la referente a contar con una causa justificada, no superan un test de proporcionalidad.

El artículo 20, fracción II,<sup>9</sup> de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios dispone que es motivo de infracción el impedir o estorbar el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción siempre que no exista una causa justificada (la cual existe cuando sea inevitable, necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica), así como el permiso correspondiente.

Como puede observarse, la disposición impugnada está dentro de las limitaciones que persigue la norma impugnada, donde se encuentra el derecho a la reunión pacífica en un aspecto amplio, en donde también puede encontrarse inmersas las manifestaciones públicas y, por ende, involucrase la libertad de expresión.

En ese sentido, considero que el estándar aplicable a la disposición analizada es el correspondiente al de libertad de reunión, el cual tiene un mayor espectro de protección en tanto que no sólo se encuentran las manifestaciones públi-

<sup>9</sup> "Artículo 20. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, **siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello.**

"Para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica. ..."



cas, sino cualquier otra forma de reunión, como son: "asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas".<sup>10</sup>

Dicho lo anterior, me permito traer a cuenta que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha dicho que la libertad de reunión consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La libertad de reunión pacífica y de expresión juega un papel fundamental para el desarrollo democrático y para la participación pública de la ciudadanía.

Así, considero que el análisis de constitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios debió realizarse en función del test de proporcionalidad aplicable al derecho a la libertad de reunión, ya que tiene un mayor espectro de protección en tanto que no sólo se encuentran las manifestaciones públicas, sino distintas formas de reunión.

Ahora bien, para considerar válidas las restricciones a los derechos fundamentales, como en otras ocasiones lo ha sostenido esta Suprema Corte, deben encontrarse en una ley formal y material, además de superar un test de proporcionalidad, esto es, que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima, sean idóneas, necesarias y que sean proporcionales en sentido estricto.

En el caso, las exigencias de "permiso" y "causa justificada" contenidas en el artículo 20, fracción II, impugnado no superan el estándar al que deben estarse las restricciones al derecho a la libertad de reunión, aplicable también en su contexto de manifestaciones públicas, pues aun cuando la restricción al derecho está expresamente prevista en la ley, no supera un test ordinario de proporcionalidad.

---

<sup>10</sup> En el informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del 21 de mayo de 2012, se expresó:

**"... 1. Definición de reunión pacífica**

"24. Se entiende por 'reunión' la congregación intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto. Por lo tanto, el concepto abarca manifestaciones, asambleas en el interior de locales, huelgas, procesiones, concentraciones, e incluso sentadas. Las reuniones desempeñan un papel muy dinámico en la movilización de la población y la formulación de sus reclamaciones y aspiraciones, pues facilitan la celebración de eventos y, lo que es más importante, ejercen influencia en la política pública de los Estados..."



Sin lugar a dudas tales exigencias **persiguen un fin válido (constitucional y convencionalmente)**, porque pretenden que se informe a la autoridad sobre reuniones en espacios públicos, en el ejercicio de la libertad de manifestarse, a efecto de facilitar la adopción de las medidas para proteger y facilitar su realización, lo que debe incluir el resguardo de la seguridad, el orden público, la asistencia médica, los servicios de limpieza y para salvaguardar otros derechos como es el de libre tránsito.

Asimismo, son **idóneas**, ya que el permiso permite que se tomen medidas para proteger derechos de terceros como reorientar el tráfico, proteger a los participantes y facilitar la realización de la reunión, mientras que la "justificación" representa el ejercicio del derecho a la reunión pacífica.

No obstante, la fracción impugnada **no supera la grada de necesidad**, en tanto que para el ejercicio del derecho en análisis no se requiere de una autorización o permiso por parte del Estado, pues no se trata de un privilegio; en todo caso, podría generarse un mecanismo de notificación (aviso) para hacer del conocimiento a la autoridad la eventual realización de una reunión pacífica, sin que ese mecanismo pueda llegar al grado de erigirse en una obligación para las personas, cuya eventual falta torne en ilícita su conducta y las haga acreedoras a la imposición de sanciones penales o administrativas.<sup>11</sup> Asimismo,

---

<sup>11</sup> En el informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales de 2016, el cual tiene un valor interpretativo, se expresó:

"... 21. La libertad de reunión pacífica es un derecho, no un privilegio y, como tal, su ejercicio no debería estar sujeto a la autorización previa de las autoridades. **Las autoridades públicas pueden crear un sistema de notificación anticipada cuyo objetivo sería permitirles facilitar el ejercicio de ese derecho, adoptar medidas para proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y las libertades de los demás.** El procedimiento de notificación no debería funcionar como una solicitud de autorización *de facto* ni como un medio de regulación basado en el contenido. No debería esperarse que se notifiquen las reuniones que no requieren una preparación previa de las autoridades públicas, por ejemplo las que prevén una concurrencia reducida o se espera tengan unas repercusiones mínimas en la población.

"...

"23. **El hecho de que no se notifique una reunión a las autoridades no la convierte en ilícita y, en consecuencia, esa circunstancia no debería servir de base para disolverla. Si la reunión no se ha notificado como corresponde, no deberían imponerse sanciones penales o administrativas que entrañen multas o penas de prisión a los organizadores, la comunidad o los dirigentes políticos** (véase A/HRC/20/27, párr. 29). Esto se aplica también en el caso de reuniones espontáneas, en las que no cabe preaviso o no existe un organizador identificable. Las reuniones espontáneas deberían estar exentas del requisito de notificación y las fuerzas y cuerpos de seguridad deberían,



mo, el que se requiera un permiso, trae aparejado un sesgo en cuanto al tipo de expresiones que pudieran realizar las personas, pues bastaría con que la autoridad no coincidiera con el motivo de la manifestación para no otorgarlo.

Además, *la causa que justifica* la obstrucción de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, condicionan el derecho a la manifestación como última medida para expresar sus ideas o formular sus exigencias, al prever que sea inevitable, necesaria y no constituya un fin en sí mismo, pues ese derecho válidamente puede ejercerse en cualquier momento en que las personas tengan necesidad de expresarse, reunirse o formular exigencias de relevancia pública.

Consecuentemente, desde mi punto de vista el análisis de constitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, debió realizarse a partir de tomar un estándar bien definido y claro, para concluir que esa disposición restringe de forma injustificada el derecho a la libertad de reunión.

### III. Artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.<sup>12</sup>

Por otro lado, los Ministros y las Ministras determinaron declarar la inconstitucionalidad del artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, pues la prohibición absoluta de limitar el uso de bienes de dominio público es desproporcionada y contraria al alto grado de tolerancia que debe existir respecto de las afectaciones que puedan causarse por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en el espacio público.

Dicho lo anterior, aun cuando estoy de acuerdo con que el artículo antes referido es inconstitucional, no comparto la metodología utilizada para llegar a tal conclusión, pues sin mayor análisis se sostiene que es evidente la desproporcionalidad de la restricción a los derechos de libertad de expresión y de reunión. Estimo que debió aplicarse el mismo estándar que se aplicó al artículo 20, fracción II, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima

---

en la medida de lo posible, proteger y facilitar las reuniones espontáneas como harían con cualquier otra reunión...".

<sup>12</sup> "Artículo 18. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas: ...

"IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común; ...".



y sus Municipios, y en esa medida correr un test de proporcionalidad a la luz del derecho fundamental a la libertad de reunión en espacios públicos.

Para iniciar, es necesario tener en cuenta que el artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios dispone lo siguiente:

"**Artículo 18.** Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

"...

"**IV.** Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común..."

Del precepto transcrito podría pensarse, en principio, que esa norma es genérica y que no está relacionada con la restricción a algún derecho, pues sólo establece la prohibición de limitar el uso de bienes de dominio público de uso común; sin embargo, de una lectura más cuidadosa de la disposición, puede advertirse que al referirse a los bienes de uso común incluye una gama de bienes que podrían ser utilizados en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión y relacionarse con la libertad de expresión, como fórmulas de la manifestación pública.

En efecto, el artículo 13<sup>13</sup> de la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y de sus Municipios prevé que son bienes de uso común, entre otros, los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal; plazas, paseos, jardines y parques públicos.

<sup>13</sup> **Artículo 13.** Bienes de uso común

"1. Son bienes de uso común:

**"I. Los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal;**

"II. Las presas, canales y zanjas construidas por el Estado o los Municipios sobre ríos y arroyos de jurisdicción estatal o municipal, para el riego u otros usos de utilidad pública;

**"III. Las plazas, paseos, jardines y parques públicos;**

"IV. Los montes, bosques y parques naturales que se destinen a fines de interés público y que no sean propiedad de la Federación o de los particulares; y

"V. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Estado o los Municipios en lugares públicos de su propiedad, para ornato o comodidad de quienes los visiten.

"2. Cualquier persona puede usar los bienes de uso común, **sujetándose a las restricciones establecidas por la ley.** Para aprovechamientos especiales se requiere concesión otorgada en los términos de la presente ley.

"3. Se **concede acción popular para denunciar todo hecho que altere o tienda a modificar** el uso, destino o aprovechamiento de los bienes a que se refiere este artículo."



En ese sentido, estimo que aun cuando el precepto que se impugna establece una prohibición a los derechos a la libertad de reunión y de expresión como fórmulas de la manifestación pública, lo cierto es que no puede afirmarse que por esa sola circunstancia es desproporcional, sino que para llegar a esa conclusión debe hacerse el análisis correspondiente y, por ende, someter dicha restricción a un test de proporcionalidad.

Ahora bien, al someter el artículo 18, fracción IV, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios al test de proporcionalidad, advierto que **persigue un fin válido (constitucional y convencionalmente)**, porque pretende garantizar el disfrute de bienes a favor de la colectividad.

También es **idónea**, pues evita el acaparamiento o explotación de bienes colectivos que podrían ser esenciales para la población, como son las presas, canales y zanjas construidas para el riego u otros usos de utilidad pública; y, montes, bosques y parques naturales que se destinen a fines de interés público.

Asimismo, es **necesaria** en tanto que si su finalidad es que todas las personas puedan gozar de los bienes públicos; entonces, no existe nada igualmente idóneo que la prohibición de bloquear su acceso.

Sin embargo, la medida analizada **no es proporcional en sentido estricto**, en tanto que la prohibición de obstruir el goce de los bienes de dominio público causa una afectación muy importante sobre el derecho de las personas a manifestarse en lugares públicos que califican como bienes de uso común, con relación al derecho de las personas de gozar de esos bienes. Ello se debe a que las manifestaciones no conllevan un impedimento a las personas de dejar de gozar de forma absoluta dichos bienes, pues éstas –por su característica y naturaleza– son momentáneas.

Consecuentemente, desde mi perspectiva, la fracción IV del artículo 18 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios efectivamente es inconstitucional, y para tal finalidad tendría que haberse hecho todo el análisis de la medida y concluir que no pasa el test de proporcionalidad en su grado de proporcionalidad en sentido estricto, pero no afirmar que "... resulta claramente desproporcionada y contraria al alto grado de tolerancia que debe existir respecto de las afectaciones que puedan causarse por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de reunión en el espacio público...", sin hacer el ejercicio de definir si realmente la norma supe-  
ra o no un test de proporcionalidad.



#### IV. Artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.<sup>14</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas "por nacimiento", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios. Ello, al considerar que de una interpretación del artículo 32 constitucional, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, las entidades federativas no son competentes para reservar el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Sin embargo, aun cuando estuve de acuerdo con el sentido de la resolución, lo hice por consideraciones diferentes, las cuales explico a continuación. Para iniciar mi explicación, estimo pertinente transcribir el contenido del artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución General, el cual establece lo siguiente:

**"Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

**"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."**

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la acción de inconstitucionalidad 49/2008–,<sup>15</sup> al analizar la validez de una ley federal, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en

<sup>14</sup> **"Artículo 46.** Para ser Juez, se deben reunir los siguientes requisitos:

**"I.** Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 25 años de edad..."

**"Artículo 47.** Para ser secretario, se deben reunir los siguientes requisitos:

**"I.** Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener por lo menos 23 años de edad..."

<sup>15</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.



función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 20/2011, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de razonabilidad.<sup>16</sup>

Posteriormente, en las acciones de inconstitucionalidad 31/2011,<sup>17</sup> 22/2011,<sup>18</sup> 20/2012<sup>19</sup> y 40/2012,<sup>20</sup> el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por Congresos Locales que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esta materia porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las legislaturas estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>21</sup> pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que las legislaturas estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, se precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia

<sup>16</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

<sup>17</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>18</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>19</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>20</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

<sup>21</sup> Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.



del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que pareciera sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, ya que ninguna de ellas se compeadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o.<sup>22</sup> de la Constitución General y 1.1<sup>23</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad configuradora para el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

Efectivamente, desde mi perspectiva la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consi-

<sup>22</sup> "Artículo 1o. ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>23</sup> "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."



que interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las legislaturas estatales pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución**.<sup>24</sup> En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia*.

Por ende, si los artículos 1o. de la Constitución y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención<sup>25</sup> establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país", **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que "Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de los artículos 46, fracción I, y 47, fracción I, en sus porciones normativas "por nacimiento", de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede

<sup>24</sup> Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

<sup>25</sup> **"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."



hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

#### V. Artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.<sup>26</sup>

Al analizar la constitucionalidad del segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, la mayoría concluyó que era inconstitucional la porción normativa que disponía que "... Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable...".

Lo anterior, al considerar que: i) el artículo que se analiza contraviene el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, en virtud de que no se justifica que la detención por un lapso máximo de seis horas sea la más breve para garantizar la comparecencia y adecuada representación de los menores de edad; y, ii) la norma impugnada no garantiza que la Procuraduría de Protección local o municipal, dependiendo del ámbito de competencia, ejerza la representación coadyuvante prevista tanto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, como en su homóloga local, y en la Ley de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Colima, transgrediendo con ello el interés superior del menor.

<sup>26</sup> **Artículo 53.** En caso de que el probable infractor sea menor de edad, el Juez citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, en cuya presencia se desarrollará la audiencia y se dictará la resolución.

**"En tanto acude quien custodia o tutela al menor, éste deberá permanecer en la oficina del juzgado, en la sección de menores. Si por cualquier causa no asistiera el responsable del menor en un plazo de dos horas, se otorgará una prórroga de cuatro horas. Si al término de la prórroga no asistiera el responsable, el Juez procederá a dar aviso al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia que corresponda, a efecto de que éste designe un representante del menor, después de lo cual determinará su responsabilidad.**

"En caso de que el menor de edad resulte responsable, el Juez lo amonestará y le hará saber las consecuencias jurídicas y sociales de su conducta.

"Cuando se determine la responsabilidad de una persona menor de edad en la comisión de alguna de las infracciones previstas en este ordenamiento, en ningún caso se le impondrá como sanción el arresto.

"Si a consideración del Juez el menor se encontrara en situación de riesgo, lo enviará a las autoridades competentes a efecto de que reciba la atención correspondiente."



Comparto la conclusión a la que se arribó respecto a que la disposición analizada es inconstitucional; asimismo, estoy de acuerdo plenamente con la segunda consideración por la cual se declara la invalidez de la norma impugnada, en tanto que no garantiza que la Procuraduría de Protección local o municipal ejerza la representación coadyuvante de los menores, en términos del artículo 106 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.<sup>27</sup>

No obstante, no coincido con la primera de las consideraciones antes apuntadas, pues desde mi punto de vista sólo es inconstitucional el plazo adicional de cuatro horas que concede el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, tal como lo expreso a continuación.

El artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, en la parte que me interesa resaltar, prevé que cuando el probable infractor sea un menor (conforme al artículo 6 de dicha ley serían las personas que tengan catorce años y menos de dieciocho),<sup>28</sup> el Juez Cívico de cada Ayuntamiento citará a quien tenga la custodia o tutela legal o de hecho, quienes deberán acudir en un plazo de dos horas para acudir al local del juzgado cívico (área de menores), pero si no asistieran se otorgará una prórroga por cuatro horas adicionales.

Asimismo, el artículo 37, inciso b),<sup>29</sup> de la Convención sobre los Derechos del Niño prevé que ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente, además de que la detención de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.

La citada Convención no define que debe entenderse por "el periodo más breve que proceda", pero de la Observación General 10 (2007), emitida por el Co-

<sup>27</sup> **Artículo 106.** A falta de quienes ejerzan la representación originaria de niñas, niños y adolescentes, o cuando por otra causa así lo determine el órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente, con base en el interés superior de la niñez, la representación en suplencia corresponderá a la Procuraduría de Protección competente.

"Las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales y de las demarcaciones de la Ciudad de México, garantizarán que en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo se dé intervención a la Procuraduría de Protección competente para que ejerza la representación coadyuvante, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las demás disposiciones aplicables..."

<sup>28</sup> **Artículo 6.** Son sujetos de esta ley todos los habitantes del Estado que, teniendo catorce años cumplidos, realicen alguna acción u omisión administrativa, sancionada por este ordenamiento."

<sup>29</sup> **Artículo 37**

"Los Estados partes velarán por que:



mité de los Derechos del Niño de la ONU, se estableció, entre otros aspectos, que **el plazo de veinticuatro horas** es razonable para que un menor de edad detenido y privado de su libertad *sea puesto a disposición de la autoridad competente*.<sup>30</sup>

Esto es, el plazo máximo de hasta seis horas previsto en la norma impugnada para que se apersonen los padres o tutores del menor de edad, por sí mismo, no me parece que sea contrario al "período más breve" a que se refiere la Convención, tomando en cuenta que, en determinadas circunstancias, sería convencional un plazo significativamente mayor de retención, como lo es el de veinticuatro horas.

"a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

"c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

"d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción."

<sup>30</sup> "... **Principios básicos**

...

#### **"Derechos procesales (artículo 37 d)**

"82. Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

"83. **Todo menor detenido y privado de libertad deberá ser puesto a disposición de una autoridad competente en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de su privación de libertad o de la continuación de ésta.** El Comité también recomienda que los Estados partes adopten disposiciones jurídicas estrictas para garantizar que sea objeto de examen periódico la legalidad de la prisión preventiva, preferentemente cada dos semanas. Si no es posible la libertad provisional del menor, por ejemplo mediante la aplicación de medidas alternativas, deberá presentarse una imputación formal de los presuntos delitos y poner al menor a disposición de un tribunal u otra autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en el plazo de 30 días a partir del ingreso del menor en prisión preventiva. El Comité, teniendo en cuenta la práctica de aplazar la vista de las causas ante los tribunales, a menudo en más de una ocasión, insta a los Estados partes a que adopten las disposiciones jurídicas necesarias para que el tribunal o Juez de menores, u otro órgano competente, tome una decisión definitiva en relación con los cargos en un plazo de seis meses a partir de su presentación..."



Asimismo, el artículo 53 impugnado no concede en automático el plazo de seis horas para que el menor sea retenido, pues en principio concede dos horas para que acudan los padres o tutores del menor de edad, y salvo que no lleguen, se da una prórroga de hasta cuatro horas adicionales, lo que no significa que deban transcurrir las seis horas forzosamente para que se inicie el procedimiento, sino que éste comienza hasta cuando lleguen los padres o tutores, en atención al interés superior del menor; de ahí que desde mi punto de vista, sí se trata de una medida de último recurso.

Es a partir de lo anterior que no coincido con los argumentos que sustentan la sentencia, pues considero que la disposición impugnada no vulnera el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, como sostuvo la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno.

No obstante mi discrepancia en las consideraciones que sustentan la sentencia, estimo que es inconstitucional el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, en tanto que –como adelanté– es inconstitucional el plazo adicional de cuatro horas al no superar un test ordinario de proporcionalidad.

Como antes mencioné, el segundo párrafo del citado artículo 53, en estricto sentido, se encuentra integrado por dos plazos: i) dos horas para que acudan los padres o tutores del menor de edad a efecto de que se desarrolle la audiencia y se emita la resolución al procedimiento sancionador; y, ii) cuatro horas adicionales en caso de que éstos no asistan.

No queda duda de que la retención del menor de edad en esos plazos ante el Juez Cívico no constituye una privación de la libertad, pero sí es una detención por una infracción administrativa, lo que constituye una afectación a su libertad personal.

Lo que esa disposición busca, desde mi punto de vista, es que el menor de edad se encuentre representado por sus padres o tutores, quienes presumiblemente actúan buscando el mejor interés, además de salvaguardar su integridad, lo que constituye un *fin constitucionalmente válido*.

Por otro lado, ambos plazos *son idóneos*, ya que permiten asegurar que el menor de edad se encuentre representado por sus padres o tutores en los procedimientos ante el Juez Cívico, además de que con ello se salvaguarda su integridad.

Asimismo, el plazo de dos horas supera la grada de *necesidad*, pues debe tomarse en cuenta el tiempo que toma al personal del juzgado cívico acudir al do-



micilio de los padres o tutores, y el de éstos en llegar al local del juzgado. Sin embargo, **el plazo adicional de cuatro horas no pasa dicha grada**, en tanto que la suma de ambos plazos **iguala a las seis horas que como mínimo se impone de arresto en los artículos 17, 19 y 82<sup>31</sup> de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios**, por lo que pudieran existir medidas que impacten en menor medida la libertad (movilidad) del menor de edad, como es la existencia sólo del plazo de dos horas.

Por último, **el plazo de dos horas** en que se retiene al menor de edad para que lleguen sus padres o tutores y lo representen en el procedimiento no es más gravosa respecto de su intención de que los padres o tutores se encuentren en el procedimiento ante el Juez Cívico, por lo que es *proporcional en sentido estricto*.

No obstante, aun cuando ya no es necesario este análisis para el plazo adicional de cuatro horas, lo cierto es que dicha porción normativa *tampoco supera esta grada*, ya que mantener retenido al menor de edad el mismo tiempo que la pena mínima de arresto para determinadas infracciones (seis horas), se traduce en la misma afectación a la libertad que impondrían esas sanciones para adultos, lo que resulta excesivo respecto a las ventajas que pudiera tener el plazo adicional.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> **Artículo 17.** Las infracciones contra la dignidad de las personas establecidas en el artículo anterior, se sancionarán de la siguiente manera:

"En caso de actualizarse lo dispuesto en la fracción I, se impondrá multa por el equivalente de 1 a 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o **arresto de 6** a 12 horas.

"Las conductas señaladas en las fracciones II y III, con multa por el equivalente de 11 a 20 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de 13 a 24 horas."

**Artículo 19.** Las infracciones contra la tranquilidad de las personas establecidas en el artículo anterior se sancionarán acorde a lo siguiente:

"En caso de actualizar lo dispuesto por la fracción I, se impondrá multa por el equivalente de 1 a 10 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de 6 a 12 horas.

"Las conductas señaladas en la fracción II, con multa por el equivalente de 21 a 30 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de 25 a 36 horas.

"Por incurrir en las conductas contenidas en las fracciones III a VII, con multa por el equivalente de 11 a 20 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de 13 a 24 horas.

"Lo señalado en las fracciones VIII y IX, con multa por el equivalente de 15 a 30 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o arresto de 20 a 36 horas."

**Artículo 82.** A quien incumpla el convenio de conciliación, se le impondrá una multa por el equivalente de 1 a 30 días de Unidades de Medida y Actualización o **arresto de 6** a 24 horas.

"A partir del incumplimiento del convenio, el afectado tendrá 15 días para solicitar que se haga efectivo el apercibimiento.

"Transcurridos 6 meses a partir de la firma del convenio, sólo se procederá por nueva queja que se presentare."

<sup>32</sup> Cabe mencionar que la Corte IDH ha sostenido **en materia penal** que la prisión preventiva está limitada por el principio (sic) de proporcionalidad, por lo que el "Estado debe evitar que la medida



Consecuentemente, coincido con la conclusión alcanzada por la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte en cuanto a que el segundo párrafo del artículo 53 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios es inconstitucional, pero como expliqué en párrafos precedentes, ello sólo ocurre respecto del plazo adicional de cuatro horas, pues no supera un test ordinario de proporcionalidad.

## VI. Artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios.<sup>33</sup>

Por último, al analizarse el artículo 71 de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, se decidió que era inconstitucional al considerar que no es acorde al modelo social de discapacidad previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y no reconoce la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental.

---

de coerción procesal sea igual o más gravosa para el imputado que la pena que se espera en caso de condena". Cfr. Sentencia de 17 de noviembre de 2009 del Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela (párrafo 122) y la sentencia de 14 de octubre de 2019 del Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú (párrafos 213 a 216).

<sup>33</sup> **Artículo 71.** Las políticas y programas de movilidad deberán:

"I. Procurar la accesibilidad universal de las personas, garantizando la máxima interconexión entre vialidades, medios de transporte, rutas y destinos, priorizando la movilidad peatonal y no motorizada;

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios;

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento;

"IV. Promover la innovación tecnológica de punta, para almacenar, procesar y distribuir información que permita contar con nuevos sistemas, aplicaciones y servicios que contribuyan a una gestión eficiente, así como a la reducción de las externalidades negativas en la materia;

"V. Incrementar la oferta de opciones de servicios y modos de transporte integrados, a los diferentes grupos de usuarios, que proporcionen disponibilidad, velocidad, densidad y accesibilidad universal, que permitan reducir la dependencia del uso del automóvil particular, aquellas innovaciones tecnológicas que permitan el uso compartido del automóvil, el uso de la motocicleta y desarrollar nuevas alternativas al transporte público;

"VI. Implementar políticas y acciones de movilidad residencial que faciliten la venta, renta, o intercambio de inmuebles, para una mejor interrelación entre el lugar de vivienda, el empleo y demás satisfactores urbanos, tendientes a disminuir la distancia y frecuencia de los traslados y hacerlos más eficientes;

"VII. Establecer políticas, planes y programas para la prevención de accidentes y el Mejoramiento de la infraestructura vial y de movilidad;

"VIII. Promover el acceso de mujeres y niñas a espacios públicos y transporte de calidad, seguro y eficiente, incluyendo acciones para eliminar la violencia basada en género y el acoso sexual;

"IX. Aumentar el número de opciones de servicios y modos de transporte, por medio del fomento de mecanismos para el financiamiento de la operación del transporte público;



Coincidió con la inconstitucionalidad del citado artículo 71, pero llego a esa conclusión por otras consideraciones que expongo a continuación.

El artículo en comento establece que, cuando un probable infractor padezca de alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez debe suspender el procedimiento y citar a las personas obligadas a su custodia. A falta de esas personas, se remitirá al infractor a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social para que intervengan, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.

Es decir, la disposición en comento versa sobre personas con discapacidad, por lo que como sostuve en este mismo asunto y en otros de forma reiterada, para la emisión de normas como la que se analizó en este asunto, debió formularse la consulta a que se refiere el artículo 4.3<sup>34</sup> de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que su ausencia constituye un vicio en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto que la contiene.

El citado precepto convencional establece una obligación en el sentido de que tanto en la elaboración de la legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

Esa disposición debe leerse conjuntamente con el inciso o)<sup>35</sup> del preámbulo y el artículo 3o., inciso c),<sup>36</sup> de la propia Convención, de lo que se tiene que para satisfacer la obligación de consulta es necesario que esta sea previa, pública,

---

"X. Establecer políticas, planes y programas para la prevención de accidentes automovilísticos, que desincentiven el uso de los teléfonos celulares al conducir, o manejar bajo el influjo del alcohol o cualquier droga, psicotrópico o estupefaciente, y

"XI. Promover políticas que integren al transporte de carga y fomenten la movilidad institucional, entendida esta última, como aquella realizada por el sector público y privado o instituciones académicas orientadas a racionalizar el uso del automóvil entre quienes acuden a sus instalaciones, incluyendo sistemas de auto compartido, transporte público privado, fomento al uso de la bicicleta, redistribución de acuerdo a su residencia y todo tipo de innovación en el sector privado encaminada a dichos fines."

<sup>34</sup> "Artículo 4. Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan..."

<sup>35</sup> "... Los Estados partes en la presente Convención,

"...



abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria.

En ese sentido, la existencia de la consulta previa es un requisito procedimental en la elaboración de la ley que implica, naturalmente, que ante su ausencia debe considerarse como un vicio que invalida el procedimiento legislativo y, consecuentemente, el producto legislativo.

Así, la observancia del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad durante el proceso legislativo no se circunscribe a que el cuerpo normativo se refiera en su totalidad a personas con discapacidad o que existan uno o varios artículos relacionados con ellas, sino que basta que esté involucrada esa materia para que nazca la obligación de cumplir con la consulta previa.

Consecuentemente, estimo que existe un vicio en el procedimiento en la emisión de la Ley para Regular la Convivencia Civil en el Estado de Colima y sus Municipios, pues de los trabajos legislativos no se advierte que previo a su emisión se hubieran llevado consultas estrechas y colaborar activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, con número de registro digital: 2006590.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente..."

<sup>36</sup> **"Artículo 3. Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad."



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.**

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

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.**

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

**V. 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 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS Y 158 TER DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**VI. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE AQUÉL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS Y 158 TER DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS Y 158 TER DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**



**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES AL PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, 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 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS Y 158 TER DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2018 Y SU ACUMULADA 39/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de octubre de dos mil diecinueve**, por el que se emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 36/2018 y su acumulada 39/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de los artículos 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS y 158 TER del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de diecisiete de febrero de dos mil dieciocho.



## I. TRÁMITE

**1. Presentación de los escritos, autoridades (emisora y promulgadora) y normas impugnadas.** Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y Acción
<p><b>Nueve de marzo de dos mil dieciocho.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p><b>Procuraduría General de la República,</b> por conducto de Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.</p> <p><b>Acción de inconstitucionalidad 36/2018.</b></p>
<p><b>Veinte de marzo de dos mil dieciocho.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p><b>Comisión Nacional de los Derechos Humanos,</b> por conducto de Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la citada comisión.</p> <p><b>Acción de inconstitucionalidad 39/2018.</b></p>

**2. Órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna.** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.

**3. Normas generales cuya invalidez se reclama.** En las presentes acciones de inconstitucionalidad se impugnan los artículos 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS y 158 TER del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de diecisiete de febrero de dos mil dieciocho.

**4. Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez manifestaron, en síntesis, que:

**I. Procuraduría General de la República (A.I. 36/2018). Primer concepto de invalidez. Violación a los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, por falta de competencia del Congreso Local.** El Congreso



del Estado de San Luis Potosí invadió la competencia del Congreso de la Unión al regular los tipos penales y sanciones en materia de desaparición forzada de personas, ya que a partir de la entrada en vigor de la reforma de once de julio de dos mil quince al Texto Constitucional, las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a los tipos penales y sanciones en materia de desaparición forzada de personas, quedando dicha facultad reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una línea resolutive a raíz de las enmiendas constitucionales en la que se delegó en el Congreso de la Unión la facultad para establecer los tipos y penas en las materias de secuestro, trata de personas y tortura, la cual podría ser aplicable a la materia de desaparición forzada de personas.

En los artículos impugnados se establecieron los delitos que son materia de regulación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, los cuales fueron reproducidos o, en su caso, modificados por el legislador local.

**Segundo concepto de invalidez. Violación al artículo 16 de la Constitución Federal, por falta de seguridad jurídica.** Los artículos impugnados, al regular los ilícitos en materia de desaparición forzada, violan el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que ni operadores jurídicos ni gobernados tendrán la claridad de qué ordenamiento será el aplicable ante la comisión de los ilícitos en la materia.

Lo que se constata con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas que prevé las penas que se les aplicarán al servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la acquiescencia de un servidor público se 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, mientras que el artículo 157, fracción II, impugnado, no prevé ese segundo supuesto de la conducta referida.



Asimismo, el artículo 34 de la ley general establece una penalidad mínima de veinticinco años a quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a su víctima o su suerte o paradero, mientras que la norma impugnada previó una pena mínima de veintiocho años para quien cometa ese delito de desaparición cometida por particulares.

El Congreso del Estado de San Luis Potosí reguló de manera distinta a la ley general, los tipos penales y las sanciones respectivas en tratándose del delito de desaparición forzada de personas, actualizándose un estado de incertidumbre tanto para el gobernado como para el operador jurídico, si se consideran las consecuencias jurídicas que pueden generar la aplicación de un ordenamiento u otro, indistintamente.

**II. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (A.I. 39/2018). Violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por inseguridad jurídica y legalidad.** Los artículos impugnados vulneran los artículos 14 y 16 constitucionales porque regulan las conductas que se considerarán desaparición forzada de personas, así como las sanciones correspondientes, generando inseguridad jurídica que se traduce como un obstáculo para el ejercicio de los derechos de las víctimas, toda vez que al existir una tipificación doble respecto del mismo delito las personas que resientan directa o indirectamente las conductas que se sancionan, es decir, las víctimas u ofendidos de dicho delito, no tendrán certeza respecto de la norma que tiene que observar para denunciar los hechos y consecuentemente se obstaculiza la posibilidad de tener acceso a la verdad y a la justicia.

Una de las consecuencias que traería la aplicación de los artículos impugnados, sería la impugnación vía juicio de amparo, por haber sido emitidas por una autoridad que no se encuentra habilitada constitucionalmente para ello y el operador jurídico tendría que otorgar la justicia y protección de la unión, en detrimento de los derechos humanos de las víctimas u ofendidos y más aún de la reparación integral del daño causado. Los operadores jurídicos se encontrarían en la misma incertidumbre jurídica.

El Código Penal Local no atiende a la especialidad que rige la materia de desaparición forzada, es decir, por mandato constitucional y convencional



el delito de desaparición forzada de personas, por su extrema gravedad es un tipo penal especial y, por tanto, debe encontrarse regulado en una ley general.

No es posible que ese delito se regule doblemente, ya que su tipificación y sanción responde a un tratamiento específico y que prevé no sólo acciones violentas por parte de la autoridad sino conductas consideradas de alto impacto por los daños que se causan a nivel personal, familiar y social.

La tipificación del delito de desaparición forzada de personas establecido en el Código Penal Local, con relación al tipo de la ley general de la materia, genera una falta de certeza jurídica, en virtud de contemplar en esencia los mismos elementos normativos para su actualización, vulnerando de esta manera el derecho humano a la seguridad jurídica. Este criterio sobre la incertidumbre jurídica que se genera con la duplicidad de los tipos penales y sus sanciones respecto de los delitos de cuya tipificación se establece por mandato constitucional en una ley general, ha sido determinado al resolver las acciones de inconstitucionalidad 2/2016, 48/2015 y 1/2014.

El párrafo segundo del artículo noveno 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, indica que las entidades federativas tenían la obligación de armonizar su marco jurídico de conformidad con las disposiciones de la referida ley general; sin embargo, ello de ningún modo significa que el Congreso Local deba incorporar en su legislación el tipo penal de desaparición forzada de personas o su sanción, pues de hacerlo, redundaría en la falta de seguridad jurídica al generar una doble regulación de supuestos esencialmente iguales.

Así se determinó en la acción de inconstitucionalidad 30/2015, señalando que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, el establecimiento de sanciones y la tipificación de los delitos previstos en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, a través de la expedición de una ley general, sin perjuicio de que los Congresos Locales puedan legislar en su ámbitos territoriales, siempre que no se trate de conductas que encuadren en la hipótesis de un delito previsto en una ley general.



Finalmente en los efectos de la sentencia, solicita que se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas con las normas impugnadas.

5. **Admisión y trámite.** Mediante auto de doce de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 36/2018 y por razón de turno designó al Ministro José Ramón Cossío Díaz, como instructor del procedimiento.

6. Por diverso acuerdo de trece de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que se ostentó y admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 36/2018; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí a quienes ordenó dar vista para que rindieran sus respectivos informes y requirió al Congreso del Estado, el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

7. Por su parte, el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo de veintidós de marzo de dos mil dieciocho ordenó formar y registrar el diverso expediente de la acción de inconstitucionalidad 39/2018 y en virtud de que existía identidad respecto al decreto combatido en la acción de inconstitucionalidad 36/2018 decretó la acumulación a este expediente y turnó el expediente al Ministro ponente.

8. En auto de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente de la acción de inconstitucionalidad 39/2018, con la personalidad que se ostentó y ordenó admitir a trámite dicho medio de control de la constitucionalidad y dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí, para que rindieran su informe, así como al procurador general de la República para que formule su pedimento.

9. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** El Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, por conducto del consejero jurídico de la entidad, al rendir su informe, señaló lo siguiente:

a) Es cierto que el diecisiete de febrero de dos mil dieciocho, el Poder Ejecutivo Local promulgó y publicó en el Periódico Oficial de la entidad el



Decreto "0882", ello con fundamento en la fracción II del artículo 80 de la Constitución Local y disposiciones legales aplicables.

b) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia porque no se atribuyen vicios propios de los actos impugnados, respecto al refrendo y publicación de las normas impugnadas, en consecuencia, debe sobreseerse de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

**10. Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** Este órgano formuló sus informes por conducto del presidente de la mesa directiva del Poder Legislativo de la entidad, en el que en síntesis señaló lo siguiente:

a) Se debe sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad porque el concepto de invalidez no se encuentra entre los supuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad previstos por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, ya que el planteamiento se refiere a la invasión de facultades legislativas entre el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de San Luis Potosí, que en todo caso encuadra dentro de los supuestos de procedencia de una controversia constitucional.

b) Es infundado el concepto de invalidez, ya que la Constitución Federal establece en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), como facultad del Congreso de la Unión, la expedición de la ley general en materia de desaparición forzada de personas; sin embargo, no se advierte prohibición alguna para que las Legislaturas de los Estados legislen en la materia, siempre que la legislación local no se confronte con la disposición constitucional y la ley general competencia del Congreso de la Unión, máxime que la Constitución le impone a éste una obligación legislativa mínima y no absoluta.

El artículo noveno transitorio, párrafo segundo, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por el que se emite la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece a las entidades federativas la obligación de emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de compe-



tencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha de entrada en vigor del citado decreto.

De lo que se advierte que las Legislaturas Locales no sólo se encuentran facultadas, sino que constituye una obligación el legislar en materia de desaparición forzada de personas, con aplicación al ámbito de competencia local, procurando la armonización con la ley general de la materia.

c) Las normas impugnadas se ajustan de manera precisa al principio de seguridad jurídica, ya que establecen un tipo penal que define de manera precisa la conducta típica, antijurídica, punible de la desaparición forzada de personas; asimismo, dispone de manera precisa la pena a que se hace acreedor aquel que incurra en la citada conducta, así como los criterios de su determinación.

**11. Opinión de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría General de la República formuló su opinión en síntesis en el sentido de que:

a) Se actualiza el sobreseimiento porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad haciendo valer presuntas violaciones a la Constitución Federal relacionadas y sustentadas en la invasión de las facultades del Congreso de la Unión. Aunado a que se aducen que las normas impugnadas generan una falta de certeza jurídica y violan el principio de seguridad jurídica, por existir una ambigüedad derivada de una doble regulación, pero tales violaciones indirectas son meras consecuencias de la violación a la competencia legislativa del Congreso de la Unión para emitir la ley general que tipifique y sancione los delitos en materia de desaparición forzada de personas, así como del incumplimiento del principio de especialidad que aduce la Comisión, por considerar que el delito de desaparición forzada de personas, por su extrema gravedad, es un tipo penal especial y, por tanto, debe regularse a través de una ley general, debe concluirse que la Comisión Nacional carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

b) Debe desestimarse la causal de improcedencia que hace valer el Poder Ejecutivo Local consistente en que debe sobreseerse respecto del refrendo y la publicación de la ley impugnada, porque no se señalaron vicios propios. Ello,



debido a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que en los procedimientos de acciones de inconstitucionalidad el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."

c) *Ad cautelam*, es fundado el único concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. A partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, el diez de julio de dos mil quince, las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a los tipos penales y sanciones relativos a la desaparición forzada de personas, quedando dicha facultad reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión. Sin embargo, el Congreso del Estado de San Luis Potosí reproduce y modifica los tipos penales y las sanciones que prevé la Ley General de Desaparición Forzada, situación que tiene prohibida porque en dicha materia no se dejó ningún margen a las entidades federativas para legislar o modificar los elementos del tipo, ni las sanciones establecidas en la legislación correspondiente, pues esa atribución corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, por lo que las normas impugnadas resultan inconstitucionales.

12. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto por auto del cuatro de junio de dos mil dieciocho, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

13. Posteriormente, por acuerdo de cuatro de enero de dos mil diecinueve, en cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión pública solemne de dos de enero del año en curso y, toda vez que el presente asunto se encontraba radicado en la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, se ordenó retornar el asunto que nos ocupa a la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.



## II. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, de conformidad con lo dispuesto en los incisos c) y g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al presentar la demanda, el artículo 1o. de su ley reglamentaria y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitan la declaración de invalidez de diversos artículos del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, por considerar que son contrarios a la Constitución Federal.

## III. OPORTUNIDAD

15. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.<sup>1</sup>

16. En el caso, el decreto por el que se expidieron los artículos impugnados del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el diecisiete de febrero de dos mil dieciocho.

17. Por tanto, el plazo para la presentación de las demandas transcurrió del domingo dieciocho de febrero de dos mil dieciocho al lunes diecinueve de marzo del mismo año, pudiéndose presentar al día siguiente hábil por haber sido este último inhábil de conformidad con el Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece. Por consiguiente, si las demandas de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se presentaron los días nueve y veinte de marzo,

---

<sup>1</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.

"..."



respectivamente, no cabe duda de que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas oportunamente.<sup>2</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN

18. **A. Legitimación de la Procuraduría General de la República en la acción de inconstitucionalidad 36/2018.** En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la Procuraduría General de la República, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), constitucional vigente al presentarse la demanda de acción de inconstitucionalidad, se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

19. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, el accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarlo.

20. En el caso, en representación de la Procuraduría General de la República comparece el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de dicho organismo, Alberto Elías Beltrán, personalidad que acreditó con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República de fecha quince de noviembre de dos mil dieciséis.<sup>3</sup> Este servidor público, ante la ausencia del titular, cuenta con facultades para representar a la Procuraduría General de la República, de conformidad con los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 3, inciso A), fracción I y 137, de su reglamento y, por tanto, cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Página 27 vuelta la demanda de la Procuraduría General de la República y página 74 vuelta la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ambas páginas del expediente principal.

<sup>3</sup> Página 28 del expediente principal.

<sup>4</sup> De la suplencia y representación del procurador general de la República.

**"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.**

"...



21. Además, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2015,<sup>5</sup> ha aceptado la representación por ausencia del titular de la Procuraduría, a la subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales, Arely Gómez González, previo a ostentar la titularidad de la Procuraduría General de la República.

22. Por tanto, el servidor público referido que signa la demanda cuenta con facultades para promover la acción de inconstitucionalidad 36/2018 y

---

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la Procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

**"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;**

"..."

"Artículo 137. Durante las **ausencias del procurador**, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, **de los subprocuradores Jurídico y de Asuntos Internacionales**; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

"Cuando se impute la comisión de un delito al procurador, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111 de la Constitución y en la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, el subprocurador que le corresponda suplirlo de conformidad con lo previsto en el párrafo que antecede conocerá de la denuncia, se hará cargo de la averiguación previa y, en su caso, resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal.

"Durante las ausencias de los titulares de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados referidos en el artículo 3 del presente reglamento, así como de las Fiscalías y Unidades Administrativas Especializadas creadas por acuerdo del procurador, el despacho y resolución de los asuntos a su cargo se realizará por el servidor público de la jerarquía inmediata inferior que haya sido designado para tal efecto o, a falta de designación, por los de la jerarquía inmediata inferior que corresponda conforme a la naturaleza de los asuntos de que se trate, salvo que el procurador lo determine de otra forma. Para tal efecto, el servidor público suplente podrá ejercer todas las facultades y responsabilidades inherentes al cargo de quien suple."

<sup>5</sup> Este asunto se resolvió en la sesión pública de 17 de marzo de 2016, por unanimidad de 11 votos. Entre otras razones el Tribunal Pleno señaló que era un hecho notorio que no había titular de la Procuraduría y que materialmente la subprocuradora fungía como encargada del despacho, lo que debía considerarse así, tomando en cuenta la naturaleza de la acción abstracta de inconstitucionalidad en la que el procurador general de la República no resulta agraviado ni beneficiado, siendo suficiente su interés general de que se respete la supremacía de la Constitución Federal.



para actuar en representación de la Procuraduría General de la República, de conformidad con el inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

**23. B. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad 39/2018.** Promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Carta Magna se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

24. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

25. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.<sup>6</sup> Este funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma,<sup>7</sup> y porque plantea violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el Congreso Local regula conductas que se consideran desaparición forzada de personas, así como las sanciones corres-

<sup>6</sup> Página 75 del expediente.

<sup>7</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, y ..."



pondientes, lo que genera inseguridad jurídica que se traduce como un obstáculo para el ejercicio de los derechos de las víctimas, porque existe una doble tipificación respecto del mismo delito y las personas que resientan directa o indirectamente las conductas que se sancionan, no tendrán certeza respecto de la norma que tienen que observar para denunciar los hechos y, por tanto, se obstaculiza la posibilidad de tener acceso a la verdad y la justicia.

26. Por tanto, dicho servidor público cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

27. Sin que sea obstáculo la manifestación de la Procuraduría General de la República en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de violaciones relacionadas con la invasión de facultades del Congreso de la Unión, y que las violaciones a la falta de certeza y seguridad jurídica son violaciones indirectas consecuencia de la violación a la competencia legislativa para emitir la ley general que tipifique y sancione los delitos en materia de desaparición forzada de personas. Así como la manifestación del Poder Legislativo de la entidad de que se debe sobreseer porque el concepto de invalidez de la mencionada Comisión se refiere a la invasión de facultades legislativas entre el Congreso de la Unión y el Congreso Local, que en todo caso encuadra dentro de los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y no en la acción de inconstitucionalidad.

28. Al respecto, del artículo 105 constitucional se advierte que la legitimación de la referida Comisión Nacional para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como es el caso, está circunscrita a que tales ordenamientos "vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte", lo cual es acorde con la función primordial que tiene encomendada dicho organismo.



29. En efecto, este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009<sup>8</sup> y 49/2009,<sup>9</sup> estableció que basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, 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 ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésa es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así –como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos–, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene 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 de inconstitucionalidad cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

30. En el caso, de la lectura integral de la demanda formulada por la Comisión promovente y de la síntesis realizada en esta resolución del único concepto

<sup>8</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 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, Zaldívar 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>9</sup> Resuelta el 9 de marzo de 2010. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas argumentaciones que en la diversa 22/2009 y fueron aprobadas por unanimidad de votos.



de invalidez, se advierte que no hace valer argumentos relacionados con la invasión de facultades del Congreso de la Unión, sino que, con las normas impugnadas se presenta una doble regulación en la materia de desaparición forzada de personas, porque las hipótesis normativas ya se encuentran reguladas en la ley general, lo que genera inseguridad jurídica y falta de certeza, porque se obstaculiza el ejercicio de los derechos de las víctimas por una parte y porque las personas que resientan directa o indirectamente las conductas que se sancionan, no tendrán certeza respecto de la norma que tienen que observar para denunciar los hechos por otra, obstaculizando la posibilidad de tener acceso a la verdad y la justicia.

31. Si bien la Comisión señala que ya se expidió la ley general que regula la materia impugnada y que en la acción de inconstitucionalidad 30/2015 se determinó que es facultad del Congreso de la Unión establecer las sanciones y tipificar los delitos previstos en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), en la Constitución Federal, lo cierto es que no formula argumento alguno de invasión de facultades, sino que, se insiste, lo que argumenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se refiere a que con las normas impugnadas se produce falta de seguridad jurídica y certeza, precisamente porque existe una doble regulación de supuestos jurídicos esencialmente iguales, pero con matices diferenciados.

32. Por tanto, es claro que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí argumenta violación a los derechos humanos de falta de seguridad jurídica y certeza, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales. En consecuencia, cuenta con la legitimación necesaria para promover la acción de inconstitucionalidad.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

33. El Poder Ejecutivo Local señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, porque no se atribuyen vicios propios de los actos impugnados, respecto al refrendo y a la publicación de las normas impugnadas, en consecuencia, debe sobreseerse de conformidad con el diverso numeral 20, fracción II, de la propia ley.



34. Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse dicho planteamiento, por las razones emitidas por este órgano colegiado en la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010,<sup>10</sup> de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."

35. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos Legislativo y Ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su diverso numeral 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano Legislativo que hubiere emitido la norma y al Ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

36. Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni advertida de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es estudiar los conceptos de invalidez formulados por los promoventes.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

37. La Procuraduría General de la República plantea la inconstitucionalidad de los artículos 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS y 158 TER del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicados en el Periódico

<sup>10</sup> Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.



Oficial de la entidad el diecisiete de febrero de dos mil dieciocho, porque resultan violatorios de los artículos 16 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal, ya que el Poder Legislativo Local que los emitió es incompetente para regular los tipos penales y las sanciones en materia de desaparición forzada de personas, lo que genera inseguridad jurídica a operadores jurídicos y a los ciudadanos, porque no tendrán claridad de qué ordenamiento será el aplicable ante la comisión de los ilícitos en la materia.

38. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea coincidentemente la invalidez de las mismas normas generales por considerar que vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que existe una duplicidad en la regulación respecto del mismo delito en materia de desaparición forzada de personas.

39. El texto de los artículos del Código Penal del Estado de San Luis Potosí impugnados, es el siguiente:

#### **"Capítulo IV**

#### **"Desaparición Forzada de Personas**

**"Artículo 157.** Comete el delito de desaparición forzada de personas, y se sancionará con pena de cuarenta a sesenta años de prisión, y de diez mil a veinte mil días del valor de la Unidad de la Medida de Actualización, a:

"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 de la misma, o su suerte, destino o paradero, y

"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 en cualquier forma.



"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 la pena de prisión."

**"Artículo 157 BIS.** Se impondrá pena de veinte a treinta años de prisión y de quinientos a ochocientos días del valor de la Unidad de la Medida y Actualización, a quien omita entregar a la autoridad, o a los familiares, al nacido de una víctima del delito de desaparición forzada de personas durante el ocultamiento, a sabiendas de tal circunstancia.

"Asimismo, se impondrá de veinticinco a treinta y cinco años de prisión a quien, sin haber participado en la comisión del delito de desaparición forzada de persona, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo de desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia."

**"Artículo 157 TER.** Las sanciones para el delito de desaparición forzada de personas previstas en los artículos, 157, y 157 BIS, de este código, aumentarán hasta en una mitad cuando:

"I. Durante o después de la desaparición la persona desaparecida muera debido a cualquier alteración de su salud sea consecuencia de dicha desaparición, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito;

"II. La persona desaparecida sea niña, niño o adolescente, mujer, mujer embarazada, persona con discapacidad, o adulta mayor;

"III. 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;

"IV. La identidad de género, o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito;

"V. La persona haya sido desaparecida por su actividad como defensora de los derechos humanos;



"VI. La persona haya sido desaparecida en razón de su labor como periodista;

"VII. La persona desaparecida sea integrante de alguna institución de seguridad pública;

"VII. (Sic) El o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, relación laboral, o de confianza con la víctima, o

"VIII. Los delitos se realicen con el propósito de impedir que las autoridades competentes conozcan de la comisión de otros delitos."

**"Artículo 157 QUÁTER.** Las sanciones por el delito de desaparición forzada de personas podrán disminuir cuando:

"I. Los autores o partícipes liberan a la víctima espontáneamente dentro de los diez días siguientes a la desaparición, disminuirán hasta en una mitad;

"II. 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;

"III. 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

"IV. Si los autores o partícipes proporcionan información efectiva que permita esclarecer los hechos, a identificar a los responsables, disminuirán hasta en una quinta parte."

**"Artículo 158.** Comete el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar (sic) a la víctima o su suerte o su paradero, este delito será sancionado con pena de veintiocho a cincuenta años de prisión, y de cuatro mil a ocho mil días del valor de la Unidad de Medida y Actualización."



**"Artículo 158 BIS.** Se impondrá pena de diez a veinte años de prisión, y de quinientos a ochocientos días del valor de la Unidad de la Medida de Actualización, a quien omita entregar a la autoridad o a los familiares, al nacido de una víctima del delito de desaparición cometida por particulares durante el periodo de ocultamiento a sabiendas de tal circunstancia.

"Asimismo, se impondrá pena de diez a veinte años de prisión a quien, sin haber participado directamente en la comisión del delito de desaparición cometida por particulares, retenga o mantenga oculto a la niña o niño que nazca durante el periodo d (sic) desaparición de la madre, a sabiendas de tal circunstancia."

**"Artículo 158 TER.** Las penas previstas en los artículos 158 y 158 BIS, pueden ser determinadas y modificadas conforme a las reglas previstas en los artículos 157 Ter, y 157 QUÁTER, de este código."

40. Como se puede apreciar, estas disposiciones establecen los tipos y sanciones relacionados con el delito de desaparición forzada de personas, así como las respectivas agravantes y atenuantes que estableció el legislador del Estado de San Luis Potosí.

41. Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, la Procuraduría General de la República plantea que los preceptos impugnados al regular cuestiones relativas a la materia de desaparición forzada de personas, vulnera el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a partir del once de julio de dos mil quince –fecha de la entrada en vigor de la reforma constitucional al citado precepto constitucional–, las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a los tipos penales y sanciones en materia de desaparición forzada de personas, porque dicha facultad se reservó al Congreso de la Unión.

42. Este Tribunal Pleno considera fundado este concepto de invalidez planteado por la Procuraduría General de la República y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos impugnados, puesto que ya existe precedente sobre el tema.



43. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2015,<sup>11</sup> promovida por la Procuraduría General de la República, en sesión pública de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, en el tema II denominado "Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de tortura y desaparición forzada", este Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, constitucional y que además de los delitos de secuestro y trata de personas; además, el referido numeral también prevé el régimen de concurrencia para los delitos 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, los cuales fueron adicionados mediante reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

44. Se agregó que si bien hasta ese momento el Pleno no se había pronunciado sobre la competencia de las entidades federativas para legislar en estas materias, al respecto rige el régimen competencial consistente, en que la tipificación y sanción corresponden al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.

45. Asimismo, en el precedente se destacaron los siguientes aspectos del procedimiento de reforma constitucional que modificó la disposición constitucional señalada:

### **"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 contemplados en nuestro Máximo Ordenamiento, para dar facultades al

---

<sup>11</sup> 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Aguilar Morales. Ausente el Ministro Pérez Dayán.



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."

46. En la citada acción de inconstitucionalidad se advirtió que el Poder Revisor 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, en razón de ello, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen –como mínimo– las normas



en relación a los tipos y sanciones en la materia, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.

47. Asimismo avaló que del régimen transitorio de la reforma constitucional,<sup>12</sup> la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional entró en vigor al día siguiente de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que a partir de esa fecha los Estados carecen de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por la legislación general correspondiente.

48. En este sentido se sostuvo que, al igual que en los casos de secuestro y trata de personas, las entidades federativas **no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes a los delitos de tortura y desaparición forzada de personas** y que para legislar en otras cuestiones respecto de dichos delitos habrá que estar a lo que dispongan las leyes generales correspondientes.

49. Ahora bien, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

<sup>12</sup> **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."



Este ordenamiento entró en vigor el dieciséis de enero de dos mil dieciocho, en términos de su régimen transitorio.<sup>13</sup> Así, para legislar respecto de aspectos distintos al tipo y sanciones correspondientes al delito de desaparición forzada, las entidades federativas deberán atenerse a la distribución de competencias establecida en dicho ordenamiento.

50. Por las razones anteriores, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado de San Luis Potosí no tiene competencia para legislar en torno a los delitos de desaparición forzada de personas, lo que incluye lo relativo a la desaparición forzada por particulares y sus calificaciones respectivas, así como las diversas modalidades que quedaron expresadas en párrafos precedentes.

51. Así, resulta **fundado** el concepto de invalidez en estudio, por lo que debe **declararse la invalidez** de los artículos 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS y 158 TER del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

52. Al haber resultado fundado el concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de San Luis Potosí, para legislar en materia de desaparición forzada, habiendo tenido como consecuencia la declaratoria de invalidez de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos planteados por la Procuraduría General de la República y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sirve de apoyo a lo

<sup>13</sup> En efecto, el artículo primero transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas señala lo siguiente:

"...

**"Transitorios**

**"Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta la emisión de los instrumentos a que se refiere el artículo décimo cuarto transitorio, la Procuraduría y las Procuradurías Locales y demás autoridades deberán cumplir con las obligaciones de búsqueda conforme a los ordenamientos que se hayan expedido con anterioridad, siempre que no se opongan a esta ley.

"La Procuraduría y las procuradurías locales, además de los protocolos previstos en esta ley, continuarán aplicando los protocolos existentes de búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad."

"..."



anterior la jurisprudencia plenaria «P./J. 32/2007», de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>14</sup>

## VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

53. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.<sup>15</sup>

54. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez de los artículos impugnados surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

55. Considerando que la invalidez de los artículos impugnados fue por la incompetencia del legislador estatal, deben retrotraerse los efectos al dieciocho de febrero de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, por lo que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley Gene-

<sup>14</sup> Tesis «P./J. 37/2004», publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, «Tomo XIX, junio de 2004, página 863», 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."

<sup>15</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 regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



ral en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sin que ello vulnere el principio *non bis in ídem*.

56. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de la referida entidad, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de la entidad y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

57. Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS y 158 TER del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformados y adicionados mediante Decreto 0882, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis", el diecisiete de febrero de dos mil dieciocho, en términos del apartado VI de esta ejecutoria, para los efectos retroactivos precisados en el apartado VII de esta decisión, en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis", 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, 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 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, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos 157, 157 BIS, 157 TER, 157 QUÁTER, 158, 158 BIS y 158 TER del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformados y adicionados mediante Decreto 0882, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis", el diecisiete de febrero de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, 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 San Luis Potosí, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al dieciocho de febrero de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la



sentencia, consistente en: 3) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

#### **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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

#### **En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de ocho de octubre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

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 9 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 13 de agosto de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de agosto 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 (LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD AL NO IMPUGNARSE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 63, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**III. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 150, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**IV. 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 583, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PROPIOS PARTIDOS", Y 612, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**V. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA Y LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR EL QUÓRUM DE ASISTENCIA DE LOS CONSEJEROS MUNICIPALES (ARTÍCULO 316 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**VI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EN CASO DE EMPATE, EL PRESIDENTE DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES TENDRÁ VOTO DE CALIDAD (ARTÍCULO 316 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**



**VII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EN CASO DE QUE NO SE REÚNA EL QUÓRUM, LA SESIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES TENDRÁ LUGAR DENTRO DE LAS VEINTICUATRO HORAS SIGUIENTES CON LOS MIEMBROS QUE ASISTAN (ARTÍCULO 316 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**VIII. PROPAGANDA ELECTORAL. COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLA (ARTÍCULO 413 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**IX. PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE ENTREGAR MATERIALES SÓLO CUANDO CONTENGAN PROPAGANDA DE LOS CANDIDATOS, COALICIONES O PARTIDOS POLÍTICOS A CAMBIO DE LOS SUFRAGIOS, CONTRA VIENE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DEL VOTO LIBRE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 413, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE CONTENGA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL DE PARTIDOS, COALICIONES, CANDIDATOS O CANDIDATAS", DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 413, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE CONTENGA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL DE PARTIDOS, COALICIONES, CANDIDATOS O CANDIDATAS", 583, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PROPIOS PARTIDOS", Y 612, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020. PARTIDO POLÍTICO MORENA. 7 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

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



## Sentencia

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 134/2020, promovida por el partido político Morena, a través de la cual se impugnan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### I. Antecedentes

1. El veintinueve de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el Decreto Número 134, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Estas reformas consistieron, en lo que interesa, en la armonización de dichos cuerpos normativos con la obligación de observar el principio de paridad de género y prevenir la violencia política en contra de las mujeres.

2. En contra de lo anterior, el día veintiocho de junio de dos mil veinte, el representante del partido político Morena promovió acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual desarrolló cinco conceptos de invalidez, en los que expresó, en esencia, lo siguiente:

#### Primer concepto de invalidez

a) Que el artículo 150, primer párrafo, de la Ley Electoral Local resulta inconstitucional, porque contraviene el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, que facultó al Congreso Federal a legislar en torno a la figura de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

b) Que la regulación de las coaliciones es un asunto de competencia federal, pues en el mencionado artículo transitorio se facultó al Congreso de la Unión para establecer en una ley general el sistema de participación electoral de los institutos políticos a través de la figura de coaliciones para los procesos electorales, que incluye los plazos para solicitar su registro.



c) Que la competencia conferida al órgano legislador federal excluye la posibilidad de que la figura de institución de coaliciones se establezca en una ley local, ya que la propia Constitución General no reconoce competencia a las Legislaturas de los Estados de la República para legislar sobre esa figura de participación conjunta de los partidos políticos en los procesos electorales.

d) Que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionado, establece que las coaliciones podrán solicitar su registro hasta la fecha en que inicie el periodo de precampañas, en tanto que el artículo 150, primer párrafo, de la Ley Electoral Local impugnado establece que la solicitud de registro de convenio de coalición deberá ser presentada ante la presidencia del Consejo General del Instituto Local hasta treinta días antes de que inicie la etapa de precampaña.

e) Que no pasa inadvertido que el artículo 92, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos dispuso una norma de redacción similar a la del artículo 150, primer párrafo, impugnado, en la que se estableció que la solicitud de registro de los convenios de coalición debe presentarse a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña; sin embargo, considera que ello no implica estimar válido el precepto 150 de la legislación local, ya que el parámetro de validez aplicable es el artículo constitucional transitorio.

f) Que, si las bases para la configuración legal de las coaliciones bajo un sistema uniforme a fin de garantizar la participación electoral de los partidos políticos se incluyeron en el citado artículo transitorio, es evidente que ninguna ley que las contravenga debe tener validez. Agrega que el artículo 92, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos fue inaplicable por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-246/2014, por contrariar lo establecido en el artículo constitucional transitorio.

g) Que debe aplicarse el principio pro persona a fin de tomar en cuenta la norma que contenga un plazo más benéfico para los partidos políticos y de ese modo puedan ejercer su derecho de asociarse.



## Segundo concepto de invalidez

h) Que los artículos 63, fracción XVIII y 583, fracción V, de la Ley Electoral Local, vulneran el contenido de los numerales 7 y 41, base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Federal, que establecen la libertad de expresión en general –el primero de los artículos– y de manera específica en materia de propaganda política –el segundo artículo referido–.

i) Que son inconstitucionales al obligar a los partidos políticos a abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a otras personas; sea durante las campañas o en la propaganda política y también al disponer como infracciones la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos.

j) Que la libertad de expresión en la propaganda política electoral sólo está prohibida en los casos en que sea calumniosa y siempre que sea hecho a sabiendas por quien la cometa. De ahí que la legislación local impugnada lleva implícita la posibilidad de censura y coarta la difusión de ideas en el contexto del debate robusto en una sociedad democrática, porque amplía la restricción a la libertad de expresión introduciendo términos como "diatriba", "infamia", "injuria", "difamación" o expresión "que denigre" a otras personas físicas o jurídicas actuantes en ese ámbito.

## Tercer concepto de invalidez

k) Que el artículo 316 de la Ley Electoral Local resulta inconstitucional, puesto que transgrede los principios de certeza, legalidad y objetividad en materia electoral, así como el de colegialidad e integralidad de las decisiones electorales, al establecer el voto de calidad en caso de empate en las resoluciones de los Consejos Municipales Electorales, con independencia de si existe o no quórum y la aprobación por mayoría de los integrantes de esos órganos colegiados.

l) Que el artículo tildado de inconstitucional permite la posibilidad de que, inclusive sin quórum legal –el cual se integra con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes–, dichos órganos electorales tomen resoluciones eventual-



mente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes e, inclusive, en un extremo de empate, sólo por el titular de la presidencia.

m) Que el artículo tildado de inconstitucional permite la posibilidad de que, inclusive sin quórum legal, –el cual se integra con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes– dichos órganos electorales tomen resoluciones eventualmente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes e, inclusive, sólo por el titular de la presidencia en un caso extremo de empate.

n) Que tal deficiencia no se subsana aun cuando el artículo 309, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, dispone que de producirse una ausencia definitiva, o de incurrir el titular de la consejería propietaria en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, la suplente de la lista de prelación será llamada por el presidente del Consejo Municipal de que se trate para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley, que la hipótesis de citar a sesión dentro de las veinticuatro horas a celebrarse con los consejeros electorales que asistan, implica que no necesariamente se llamaría a la suplente a esa sesión, porque puede ser que la falta anterior del propietario haya sido la primera, la justifique o no.

o) Que de manera ordinaria, un sentido conforme con la Constitución Federal debería llevar al órgano legislador a colegir que la norma sería válida sólo si garantiza que las decisiones se toman por mayoría de votos de sus integrantes, no por una cantidad inferior, dado que en ese tipo de resoluciones es necesaria esa votación para dar confianza a la ciudadanía y para procurar legalidad con el máximo consenso posible, lo cual no acontece en la redacción actual de la norma.

p) Que la redacción debería ser similar al artículo 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que, en caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros, se procederá a una segunda votación, y si persiste el empate, quien ostente la presidencia señalará que la votación deberá llevarse a cabo en una sesión posterior en la que se encuentren todos los titulares de las consejerías.



## Cuarto concepto de invalidez

q) Que resulta inconstitucional el artículo 413 de la Ley Electoral Local, puesto que omite sancionar la entrega de cualquier material "*que contenga propaganda política o electoral de partidos políticos, coaliciones, candidatos o candidatas*", en el que se oferten o entreguen beneficios en las condiciones que el propio artículo señala.

r) Que aun cuando los materiales que se entreguen en ocasión de una campaña electoral, o incluso en otras fases del proceso comicial se infringe la prohibición prevista en el mismo precepto, así como en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, y el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia político-electoral.

s) Que son sustancialmente idénticos los textos de los artículos 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y el 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y este último, en la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, fue declarado inválido en la porción normativa que dispone "... *que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos* ...".

t) Que el Congreso Local no está facultado para regular sobre propaganda electoral, pues el artículo 209, numeral quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales está inmerso en el capítulo segundo denominado "De la propaganda electoral", dentro del título denominado "*De las reglas generales para los procesos electorales federales y locales*", es decir, que la regulación impugnada atañe a un tema de competencia federal, dado que en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia político-electoral, que ordena al Congreso de la Unión establecer la ley que regule las instituciones y procedimientos electorales, incluyendo en ella, la regulación de la propaganda electoral.



### Quinto concepto de invalidez

u) Que el artículo 612, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Campeche resulta inconstitucional porque se omite incluir como elemento del tipo administrativo sancionable el relativo a que el sujeto activo difunda las expresiones *prima facie* calumniosas, a sabiendas de la falsedad de los hechos y delitos que falsamente atribuye al pasivo.

v) Que el artículo impugnado entraña una regulación deficiente y carente de certeza y legalidad que vulnera las garantías de seguridad jurídica y taxatividad, el derecho a la presunción de inocencia de la persona a quien se atribuya la conducta aparentemente calumniosa, y el derecho humano a la libertad de expresión.

**3. Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte tuvo por interpuesta la acción de inconstitucionalidad; registrándola bajo el número de expediente 134/2020.

4. Posteriormente, por acuerdo de fecha seis de julio de dos mil veinte firmado por el Ministro presidente, **admitió** a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Campeche como las entidades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó el informe respectivo a estas autoridades, le dio vista del asunto al fiscal general de la República, y requirió al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión.

5. El cuatro de agosto de dos mil veinte, se tuvo por recibida la opinión que rindió la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. El órgano jurisdiccional expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

### Primer concepto de invalidez

a) Que el plazo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Electoral Local para la presentación de la solicitud de registro del convenio respectivo es inconstitucional, pues como lo ha sostenido esta Suprema Corte, las Legislaturas Estata-



les carecen de facultades para regular cuestiones relacionadas con la figura de coalición, porque el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y el diverso segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, reconocen competencia exclusiva al órgano legislador federal para regular los aspectos mencionados por el órgano constituyente y establecer un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.

b) Que las Legislaturas Locales carecen de competencia para reglamentar la figura de la coalición, aun cuando se tratara de disposiciones que incorporen o repliquen numerales establecidos en la Ley General de Partidos Políticos pues el deber de adecuar su marco jurídico no requería la reproducción de dichas disposiciones a nivel local.

### **Segundo concepto de invalidez**

c) Que resultan inconstitucionales las porciones normativas contenidas en los artículos 63, fracción XVII y 583, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, pues las expresiones que emitan los partidos políticos con registro en el Instituto Electoral de Campeche en su propaganda electoral y que pudieran resultar ofensivas para otros partidos, coaliciones o candidaturas, particularmente durante las campañas electorales, por sí mismas no resultan contrarias al orden constitucional.

d) Que el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, es decir, el órgano constituyente permanente excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos.

e) Que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática, a través de la información que proveen y ayuda a que el ejercicio del voto sea libre y a que la ciudadanía cuente con la información necesaria para evaluar a sus representantes.



f) Que no existe en la Constitución Federal una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos y candidatos las expresiones ofensivas, difamatorias o denigrantes.

g) Que la propaganda política o electoral ofensiva, difamatoria o denigrante no ataca *per se*, la moral, la vida privada o los derechos de terceras personas, no provoca algún delito, ni perturba el orden público; y que para poder determinar que ese fuera el caso, era necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral.

h) Que justificar la obligación de abstenerse de emitir propaganda política o electoral que ofenda, difame o denigre a los partidos y candidatos por el mero hecho de que se podría incurrir en alguno de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional, implicaría censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

### **Tercer concepto de invalidez**

i) Que el artículo 316 de la ley electoral local es constitucional, pues la figura del voto de calidad constituye un mecanismo razonable que permite hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia, máxime si se toma en cuenta lo perentorio de los plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral.

j) Que no existe un parámetro constitucional específico que delinee las reglas decisorias de los órganos administrativos electorales locales, frente al cual la norma impugnada pueda ser contrastada directamente, la regularidad constitucional de la misma queda en el ámbito de la razonabilidad, a la luz de su finalidad.

k) Que el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto de la funcionaria o funcionario así investido, se con-



sidera como especial y preponderante de modo que decide la regla que debe prevalecer.

l) Que toda vez que la conformación de los Consejos Municipales en Campeche se da en número impar de integrantes (cinco), en lo ordinario, sus decisiones serán tomadas por la mayoría de sus miembros, mientras que será la excepción a la regla, que se presente un número par de consejerías y que su votación termine en un empate, que deba ser dirimido por quien en ese momento ostente la presidencia del órgano en ejercicio de su atribución especial y extraordinaria de voto de calidad.

#### **Cuarto concepto de invalidez**

m) Que el artículo 413 de la Ley Electoral Local no es contraria a la Constitución Federal, toda vez que la materia que ahí se regula no encuadra en alguno de los supuestos en que el órgano Constituyente confirió al Congreso de la Unión la competencia exclusiva para emitir la legislación atinente.

n) Que la reserva de ley está prevista para que sean las propias Legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias, la reglamentación específica relacionada con las faltas electorales, entre las que se encuentra la coacción del sufragio, por la entrega de materiales a través de los que se oferten u otorguen beneficios a la ciudadanía, para incidir en el sentido en que habrán de emitir el sufragio.

o) Que la norma sí resulta inconstitucional pues la coacción al sufragio se actualiza cuando se entregan materiales con la finalidad de obtener a cambio el sufragio ciudadano, con independencia de que ostenten o no propaganda electoral.

p) Que en la redacción de la norma local, particularmente, en la frase en que se señala "*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas ...*" impone como condición para la configuración de la falta administrativa, que el material que se entregue a la ciudadanía por medio del que oferte o entregue algún beneficio, contenga o lleve aparejada



propaganda electoral, lo cual genera un vacío normativo que impediría a las autoridades competentes sancionar la entrega de bienes o servicios por sufragios, cuando en la materialización de esos actos se excluya la imagen, emblemas, datos o nombres que se identifiquen con una campaña electoral.

q) Que la disposición controvertida excluye del régimen sancionador electoral aquellos actos de los contendientes por los que entreguen materiales que tengan por objeto condicionar o presionar la voluntad del elector, a la entrega de un beneficio económico o servicio personal, cuando esos materiales carezcan de todo elemento que permita identificarlos con la propaganda electoral de algún partido político, coalición o candidato, lo que implica una oportunidad para la comisión de fraude a la ley.

r) Que los principios de libertad y autenticidad del sufragio activo exigen que el voto ciudadano se ejerza carente de toda violencia, amenazas, coacción y presión, lo que quiere decir que se encuentran referidos al ámbito interno de la voluntad del elector, para que cuente con las condiciones mínimas para expresarlo a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular.

### Quinto concepto de invalidez

s) Que la definición de calumnia prevista en el párrafo segundo del artículo 612 de la ley electoral local resulta inconstitucional porque no contempla que la imputación de delitos o hechos sea a sabiendas de su falsedad.

t) Que el término de calumnia que se cuestiona no resultaba ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en el debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos, por lo que declaró su invalidez.

6. Posteriormente, mediante acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, se tuvo por recibido el informe rendido de manera electrónica por el **secretario general del Congreso del Estado de Campeche** en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, manifestando lo siguiente:



**Primer concepto de invalidez.** Que las Legislaturas de los Estados no están impedidas para legislar sobre aspectos electorales relacionados de manera indirecta con coaliciones, por lo que en cada caso concreto deberá definirse qué es lo que regula la norma a fin de determinar la competencia.

**b) Segundo concepto de invalidez.** Que el contenido del artículo 63 de la Ley Electoral Local es similar al del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos y que se redactó bajo los estrictos principios que rigen el test de constitucionalidad, de ahí que sostiene que no restringe el ejercicio de la libertad de expresión.

**c)** Que el respeto a la honra y dignidad personal constituye un límite a la libertad de expresión, se impone el deber a los partidos políticos y coaliciones de abstenerse de emitir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigren a la ciudadanía, a las instituciones públicas o partidos políticos y candidaturas.

**d)** Que no debe confundirse la libertad de expresión con agresión directa al momento de hacer una difusión que denigre a las instituciones y partidos políticos o que calumnie personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate. Se debe actuar con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a las imágenes a las instituciones y otros partidos.

**e) Tercer concepto de invalidez.** Que el artículo 316 de la Ley Electoral Local no resulta inconstitucional al establecer el voto de calidad de la presidencia de los Consejos Electorales Municipales, pues existe una facultad reglamentaria que constitucionalmente se encuentra reconocida a favor de los institutos electorales locales y la ley impugnada establece adecuadamente el sistema de votaciones al interior del organismo, incluyendo el voto de calidad del presidente del Consejo Municipal en caso de empate.

**f)** Que el voto de calidad es la facultad que otorga la ley a una persona institucionalmente calificada para definir los asuntos en los que exista un empate a efecto de no posponer la resolución de asuntos en perjuicio de la celeridad de los plazos de un proceso electoral. El voto de calidad no se creó por el legislador local para violentar algún principio.



**g) Cuarto concepto de invalidez.** Únicamente hace valer causales de improcedencia que serán analizadas en el apartado correspondiente.

**h) Quinto concepto de invalidez.** Que la regulación de calumnia es constitucional pues considera innecesario que el órgano legislador local volviera a definir el significado propio de la palabra y en cambio lo que hace es contextualizarlo a la materia electoral.

**i)** Que el artículo impugnado refiere que la calumnia que se haga en la difusión de propaganda electoral genere violencia política de género, por lo que el artículo impugnado regula el uso abusivo de la libertad de expresión que genere como resultado discursos de odio en contra de las mujeres. La violencia política de género puede ser un límite constitucionalmente válido y permitido para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el contexto de los procesos electorales, debido a que está relacionado con el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

**7.** En el mismo acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte se tuvo por rendido el informe requerido al **Poder Ejecutivo** del Estado, enviado en forma electrónica en el que dio contestación a la demanda de acción de inconstitucionalidad e hizo valer únicamente causales de improcedencia que serán analizadas en el apartado correspondiente.

**8. Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**9. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Minis-  
tra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. Competencia

**10.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformi-



dad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>1</sup> toda vez que el partido político accionante plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un decreto que modifica diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### III. 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 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.<sup>2</sup>

12. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno **declaró inhábiles** para esta 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. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**.

<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:

"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>2</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."



13. Ahora bien, los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenó proseguir, por la referida vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. No obstante, en ninguno de estos acuerdos se exceptuó de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Únicamente se permitió habilitar días y horas hábiles **para acordar** los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

14. Al respecto, en el **Acuerdo General Número 8/2020** también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impresos y electrónicos tanto en controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica y otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

15. En este contexto, se advierte que, aunque el Decreto 134 que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, impugnado por el partido político actor, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el veintinueve de mayo de dos mil veinte, **el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al primero de septiembre de dos mil veinte.**

16. Consecuentemente, dado que la demanda del partido político Morena se promovió mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte **el veintiocho de junio de dos mil veinte, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad**, resulta evidente que la demanda se presentó dentro del plazo establecido para ello.

#### IV. Legitimación

17. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacio-



nal 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.<sup>3</sup> Por otra parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia 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>4</sup>

18. 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).

<sup>3</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>4</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."



c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y;

d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

**19.** En este sentido, Morena es un partido político nacional con registro ante el INE, y que a la fecha de presentación de la demanda, el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional era Alfonso Ramírez Cuéllar, según consta en las certificaciones expedidas por la directora del Secretariado del INE.

**20.** Bajo esta línea, el artículo 38, inciso a), de los estatutos vigentes de Morena, prevén que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.

**21.** En el caso, se advierte que la acción fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlos legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.

**22.** Ahora bien, como ya se mencionó, los partidos políticos solamente pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando las normas que pretendan impugnar tengan una naturaleza electoral, de no ser así, carecerían de legitimación para el presente medio de control constitucional.

**23.** Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido que el término "leyes electorales", para estos efectos, debe distinguir entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquellas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Similares consideraciones fueron aprobadas por este Alto Tribunal, en los párrafos 33 a 40, de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte electoral), fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.



**24.** Dentro de las relacionadas directamente se han establecido: 1) las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales; y 2) los principios para la elección de determinados servidores públicos.

**25.** Por otra parte, como cuestiones relacionadas indirectamente, se han establecido las reglas sobre: 1) distritación y redistribución; 2) la creación de órganos administrativos para fines electorales; 3) la organización de las elecciones; 4) el financiamiento público; 5) la comunicación social de los partidos políticos; 6) los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; 7) los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones; y, 8) la integración de los órganos jurisdiccionales electorales.

**26.** De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de procedencia, y se considera como materia no electoral para tales efectos todo aquello que se encuentre fuera de dicha esfera, es decir, lo que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Resulta importante no perder de vista que esta división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por partidos políticos.

**27.** Es así que, de una lectura integral de las normas impugnadas, este Alto Tribunal advierte que, de manera preliminar, todas ellas están relacionadas directa o indirectamente con la materia electoral, pues las normas combatidas se refieren a temas como: regulación del registro de coaliciones, definición y alcances de calumnia, votaciones en los Consejos Municipales y competencia para regular en materia de propaganda electoral.

**28.** Por tanto, Morena sí tiene legitimación para impugnar mediante esta vía constitucional las normas señaladas, dada la naturaleza electoral de las mismas, para efectos de la procedencia en este medio de control.

**29.** En consecuencia, al haberse acreditado los requisitos previstos en el artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria, debe concluirse que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por **parte legitimada** para ello.



## V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

**30.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado sostuvo que respecto de los artículos 63, fracción VXIII, 150, primer párrafo, 413, 583, fracción V y 612 de la Ley Electoral de Campeche se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que considera que los planteamientos de inconstitucionalidad resultan extemporáneos. La misma razón fue sostenida por el Poder Legislativo en torno a los artículos 63, fracción VXIII, 316 y 413.

**31.** Afirma que, en contra de los mencionados artículos, Morena plantea conceptos de invalidez encaminados a controvertir los textos normativos vigentes desde dos mil catorce, puesto que la reforma de veintinueve de mayo de dos mil veinte, materia de esta acción de inconstitucionalidad, se circunscribe a modificaciones menores que no se traducen en cambios normativos; es decir, no pueden considerarse como nuevos actos legislativos a efecto de hacer procedente el medio de control constitucional.

**32.** Se considera que no le asiste razón al Poder Ejecutivo por cuanto hace a los artículos 150, primer párrafo, 316, 413, 583, fracción V y 612. Lo anterior porque de conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno, se está en presencia de un nuevo acto legislativo y procede la impugnación vía acción de inconstitucionalidad, cuando la modificación a las normas sea sustantiva o material, lo cual sucede cuando existan verdaderos cambios en el sentido normativo que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

**33.** En el caso que nos ocupa, contrario a lo afirmado por el Poder Ejecutivo, las modificaciones a las normas antes referidas implican un cambio en sentido normativo, en atención a que la reforma modificó el articulado de la Ley Electoral al adicionar cuestiones como el lenguaje incluyente de género, conceptualizaciones, instituciones y plazos electorales. La circunstancia anterior se ilustra con la siguiente tabla:

**Antes de la reforma**

**Artículo 150.** La solicitud de registro de los convenios de coalición, deberá ser presentada ante el presidente del Consejo General, según la elección que lo motive, a más tardar treinta días antes que inicie el periodo de precampaña a la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General, el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto Electoral según la elección de que lo motive.

El presidente del Consejo General, integrará el expediente e informará al Consejo General.

**Después de la reforma**

**Artículo 150.** La solicitud de registro de los convenios de coalición, deberá ser presentada ante **la presidencia** del Consejo General, según la elección que lo motive, **hasta** treinta días antes que inicie **la etapa de precampaña**. Durante las ausencias de **la presidencia** del Consejo General, el convenio se podrá presentar ante **la Secretaría Ejecutiva** del Instituto Electoral según la elección de que lo motive.

**La presidencia** del Consejo General, integrará el expediente **para turnarlo a la Comisión de Organización Electoral, Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual elaborará el dictamen y proyecto de resolución que se someterá a consideración del Consejo General**.

**Antes de la reforma**

**Artículo 316.** Los Consejos Municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto del presidente.

**Después de la reforma**

**Artículo 316.** Los Consejos Municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto **de la presidencia**.

**Antes de la reforma**

**Artículo 413.** Está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en



especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la ley general de instituciones y de esta ley de instituciones.

#### Después de la reforma

**Artículo 413.** Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, **candidatas**, sus equipos **de trabajo** o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos **o candidatas**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio **o programa**, ya sea por sí o **por** interpósita persona, **lo que se considerará como presión al electorado** para obtener su voto. **Además**, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con **la normatividad aplicable**.

#### Antes de la reforma

**Artículo 583.** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley de instituciones:

...

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; ...

#### Después de la reforma

**Artículo 583.** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley de instituciones:

...

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas **por razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena**; ...

#### Antes de la reforma

**Artículo 612.** En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el secretario ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

**Artículo 612.**

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa **o que genere violencia política en contra de las mujeres en razón de género**, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada, **a través del procedimiento especial sancionador.**

**Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

La violencia política contra las mujeres en razón de género, comprenderá toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas correspondientes a una precandidatura, candidatura o a un cargo público.

La violencia política contra las mujeres en razón de género, podrá ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

**34.** Tal como se observa, las modificaciones generan un cambio en el sentido normativo, pues la reforma, entre otras cosas, insertó lenguaje incluyente de género, es decir, las normas reformadas ahora reflejan en sus redacciones la existencia de ambos géneros.

**35.** La reforma a la Ley Electoral de Campeche de veintinueve de mayo de dos mil veinte tomó en consideración la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector en la integración de los órganos públicos; así como el decreto de trece de abril de dos mil veinte, que reformó diversas leyes en materia electoral y, de manera destacada, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.



36. Por ende, debe concluirse que los artículos impugnados 150, primer párrafo, 316, 413, 583, fracción V y 612, **tuvieron un cambio en su sentido normativo**, pues ello tiene impacto en todo el sistema electoral local que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, ahora es un sistema inclusivo y binario, porque las normas reformadas ahora incluyen a ambos géneros. Las mismas razones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020,<sup>6</sup> así como en la 76/2019.<sup>7</sup>

37. Por otro lado, es **fundada** la causal de sobreseimiento hecha valer por cuanto hace al artículo 63, fracción XVIII, de la Ley Electoral Local, puesto que la modificación sufrida por dicho numeral no puede considerarse como un cambio en sentido normativo debido a que **se reiteró** la norma jurídica que contenía únicamente un cambio en el número de la fracción en que está inserto, como se observa a continuación:

#### Antes de la reforma

##### Artículo 63.

Son obligaciones de los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral:

...

XVII. Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos, o coaliciones y a sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

...

#### Después de la reforma

**Artículo 63.** Son obligaciones de los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral:

---

<sup>6</sup> Propuesta al Tribunal Pleno por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil veinte. En la parte que se retoma, el asunto fue aprobado por mayoría de siete votos.

<sup>7</sup> Propuesta al Pleno por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y resuelta el seis de octubre de dos mil veinte y en el tema que nos ocupa el asunto fue aprobado por mayoría de seis votos.



...

**XVIII.** Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos, o coaliciones y a sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

...

**38.** De lo anterior se aprecia que el mandato legal contenido en el artículo 63, fracción XVIII, de la Ley Electoral Local no se modificó en lo absoluto, pues la reforma de veintinueve de mayo de dos mil veinte únicamente cambió la fracción de la referida porción normativa, de ahí que se considere que no implicó un cambio normativo que se traduzca en un nuevo acto legislativo desde el punto de vista material, ya que dicha redacción se encuentra contenida en el artículo 63 (en la fracción XVII antes de la reforma impugnada) desde el treinta de junio de dos mil catorce; de ahí que lo procedente sea sobreseer por cuanto hace a la impugnación del artículo 63, fracción XVIII, de la Ley Electoral Local, por resultar extemporánea.

**39.** Al no advertirse la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio de fondo de los planteamientos hechos valer por el partido político.

### VI. Precisión metodológica para el estudio de fondo

**40.** En la demanda de acción de inconstitucionalidad, Morena hace valer conceptos de invalidez para impugnar diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

**41.** Por metodología, los conceptos de invalidez del partido político accionante serán estudiados en cuatro temas fundamentales:

Apartado	Temática	Normas impugnadas de la Ley Electoral
VII Tema 1	<b>Regulación sobre registro de coaliciones</b> (Primer concepto de invalidez).	Artículo 150, primer párrafo



<b>VIII Tema 2</b>	<b>Definición y alcances de calumnia</b> (Segundo y quinto concepto de invalidez).	Artículos 612, párrafo 3 y 583, fracción V
<b>IX Tema 3</b>	<b>Votaciones en los Consejos Municipales</b> (Tercer concepto de invalidez).	Artículo 316
<b>X Tema 4</b>	<b>Competencia para regular en materia de propaganda electoral</b> (Cuarto concepto de invalidez).	Artículo 413

### VII. Tema 1. Regulación sobre registro de coaliciones

**42.** La mayoría de los integrantes del Pleno votaron por declarar la inconstitucionalidad del artículo 150, primer párrafo, de la Ley Electoral impugnada.

**43.** Sosteniendo la inconstitucionalidad de la norma precisada se obtuvieron siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; mientras que los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y la Ministra Ríos Farjat votaron a favor de la validez.

**44.** Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de dicha norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad 134/2020, en cuanto a la impugnación del artículo señalado.

### VIII. Tema 2. Definición y alcances de calumnia

**45.** En su segundo y quinto concepto, de violación, Morena sostiene que los artículos 583, fracción V y 612, párrafo tercero, de la ley impugnada son inconstitucionales.



**46.** Respecto del artículo 583, fracción V, de la Ley Electoral Local, el partido accionante considera que vulnera la libertad de expresión en la propaganda política electoral que se emplea durante las campañas, así como los principios de certeza, legalidad y objetividad. Estima que se vulneran los artículos 7o. y 41, base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Federal, que establecen la libertad de expresión en general –el primero de los artículos– y de manera específica en materia de propaganda política –el segundo artículo referido–.

**47.** Ello, pues la libertad de expresión en la propaganda política electoral sólo está prohibida en los casos en que sea calumniosa, y siempre que sea hecho a sabiendas por quien la cometa. De ahí que la legislación local impugnada lleva implícita la posibilidad de censura y coarta la difusión de ideas en el contexto del debate robusto en una sociedad democrática porque amplía la restricción a la libertad de expresión introduciendo el término "que denigre" a las instituciones y a los propios partidos.

**48.** El partido accionante agrega que el artículo 583, fracción V, de la Ley Electoral Local es inconstitucional al obligar a los partidos políticos abstenerse de difundir la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos.

**49.** Así, sostiene, que tratándose de límites expresos a la libertad de expresión en materia de propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, sólo deben abstenerse de calumniar a otras personas.

**50.** Por cuanto hace al artículo 612, párrafo tercero, de la Ley Electoral de Campeche, Morena aduce que resulta inconstitucional porque se omite incluir como elemento del tipo administrativo sancionable el relativo a que el sujeto activo difunda las expresiones *prima facie* calumniosas, a sabiendas de la falsedad de los hechos y delitos que falsamente atribuye al pasivo, lo cual entraña una regulación deficiente y carente de certeza y legalidad que vulnera las garantías de seguridad jurídica y taxatividad, el derecho a la presunción de inocencia la persona a quien se atribuya la conducta aparentemente calumniosa y el derecho humano a la libertad de expresión.



51. Los artículos impugnados son los siguientes:

Antes de la reforma impugnada

**Artículo 583**

Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley de Instituciones:

...

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas; ...

Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

**Artículo 583**

Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley de instituciones:

...

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas **por razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena**; ...

Antes de la reforma impugnada

**Artículo 612**

En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el secretario ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

**Artículo 612**

En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el secretario ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa **o que genere violencia política en contra de las mujeres en razón de género**, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada, **a través del procedimiento especial sancionador**.



**Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

La violencia política contra las mujeres en razón de género, comprenderá toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas correspondientes a una precandidatura, candidatura o a un cargo público.

La violencia política contra las mujeres en razón de género, podrá ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

52. De lo anterior se desprende que el órgano legislador estableció, en lo que nos atañe por cuanto constituye concepto de invalidez, que es obligación de los partidos políticos abstenerse de difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos. Y que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

53. 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 a declarar la inconstitucionalidad de todas las porciones normativas reclamadas. Para explicar a detalle esta conclusión, se aludirá primero al parámetro y precedentes aplicables, para después analizar en concreto los contenidos cuestionados.

#### **A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes**

54. En múltiples ocasiones esta Corte se ha pronunciado, directa o indirectamente, sobre la regularidad constitucional de normas relacionadas con la propaganda electoral o las expresiones de los aspirantes o candidatos. En las



acciones de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015;<sup>8</sup> 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,<sup>9</sup> y recientemente 133/2020 y 140/2020,<sup>10</sup> 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 quienes participen de algún modo en el proceso electoral, 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.

**55.** 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"*. En tanto que el texto posterior 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"*. En otras 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.

**56.** Sobre esa base en los distintos precedentes, esta Suprema Corte ha analizado si las Legislaturas de los Estados pueden prohibir a los partidos o a los candidatos realizar propaganda o realizar meras expresiones, que "denigren" u "ofendan" a las demás instituciones o partidos políticos, llegado a la conclusión de que la libertad de expresión goza de una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico; especialmente cuando se lleva a cabo en el terreno político electoral. Por ende, sólo se ha reconocido la validez de contenidos normativos que repliquen sustancialmente el referido texto de la Constitución

<sup>8</sup> Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos.

<sup>9</sup> Fallada el diez de noviembre de dos mil quince.

<sup>10</sup> La acción de inconstitucionalidad 133/2020 fue presentada al Tribunal Pleno por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veinte. En la parte que nos ocupa, el asunto fue votado por mayoría de diez votos.

La acción de inconstitucionalidad 140/2020 fue presentada por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y resuelta por el Pleno el siete de septiembre de dos mil veinte por mayoría de diez votos.



Federal, es decir, 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, a realizar expresiones que calumnien a las personas.

57. De manera particular se debe destacar la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas,<sup>11</sup> en la que se analizaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz. En esa ocasión, este Tribunal Pleno declaró la **inconstitucionalidad** de las diversas porciones normativas que aluden a sujetos distintos a las "personas" y que prohíben 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:

"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 7o. 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

<sup>11</sup> Por mayoría de ocho votos.



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."

**58.** Por otro lado, en cuanto al tema de definición de calumnia, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015,<sup>12</sup> la acción de inconstitucionalidad 129/2015 sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015,<sup>13</sup> y recientemente la diversa acción de inconstitucionalidad 132/2020,<sup>14</sup> ha declarado la invalidez de normas similares, por no incluir dentro de la definición de calumnia que la imputación de los hechos o delitos falsos se haya hecho con conocimiento de su falsedad.

**59.** La ya mencionada reforma de diez de febrero de dos mil catorce que el órgano constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

#### "Artículo 41. ...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos indepen-

<sup>12</sup> Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>14</sup> Presentada al Pleno por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. En la parte relativa a calumnia, el proyecto se votó por unanimidad de votos.



dientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. ...

**"Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas."

**60.** Este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas,<sup>15</sup> determinó por unanimidad de votos que lo dispuesto en el artículo de la Constitución Federal antes inserto, sólo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que la norma constitucional referida fue reformada, y excluyó de su ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos por expresiones que las puedan denigrar.<sup>16</sup>

**61.** En ese precedente se destacó que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática de la sociedad. Además, a través de la información que proveen los ejercicios democráticos entre partidos, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre en la medida en que la ciudadanía cuenta con la información necesaria para evaluar a las personas que pretenden acceder a cargos de elección popular.<sup>17</sup>

**62.** 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 consi-

<sup>15</sup> Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de dos de octubre de dos mil catorce.

<sup>16</sup> Con base en este criterio, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas que sancionan a partidos políticos por emitir propaganda política o electoral que denigre a instituciones o partidos, por no cumplir con una finalidad imperiosa, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince; 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resueltas en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete; y 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte.

<sup>17</sup> Así lo ha reconocido el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y 61/2008.



deradas 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".<sup>18</sup>

63. Ahora bien, este Alto Tribunal ha dicho que el uso cotidiano del término "calumnia" se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad,<sup>19</sup> de ahí que ha sido reiterado el criterio de validar como constitucionales las normas que establezcan que la calumnia es aquella que se emite a sabiendas de la falsedad de los hechos.

64. En este sentido, cuando en las normas no se establezca la condicionante de conocimiento previo de la falsedad, se debe concluir que la definición en esos artículos no concuerda con la interpretación que este Tribunal Pleno considera que debe hacerse del término "calumnia" para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

## B. Análisis de las normas impugnadas

65. 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**.

66. Se advierte que la porción normativa reclama del artículo 583, fracción V, de la Ley Electoral Local dispone que la difusión de propaganda política o

<sup>18</sup> Corte IDH. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile.*, párrafo 69.

<sup>19</sup> En los precedentes mencionados, se ha hecho referencia a la definición del *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, en su Vigésima Segunda Edición, que establece lo siguiente: Calumnia.

(Del lat. *calumniā*).

<sup>1</sup> f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

<sup>2</sup> f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.



electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas constituirá una infracción.

67. Este Tribunal Pleno considera que la prohibición de calumnia goza de respaldo constitucional, pero ampliar la prohibición de propaganda "*que denigre*" **contradice de manera directa** lo previsto en el citado artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal. Además, **también resulta inconstitucional la parte relativa a "instituciones o propios partidos políticos"**, ya que como quedó precisado en los precedentes invocados, la protección constitucional de no calumniar, sólo protege a las personas, de ahí que no se puedan incluir válidamente a **diversos sujetos distintos a las "personas"**.

68. Ello es así, puesto no hay en la Constitución Federal una finalidad imperiosa que justifique excluir, de manera previa y genérica, del ámbito político y electoral las expresiones que *denigren a las instituciones y a los propios partidos*, pues como se ha referido, la única restricción, y aplicada al ámbito estricto de la propaganda, es la calumnia a las personas. Además, en todo caso, las referidas prohibiciones no guardan lógica con lo dispuesto en el artículo 6o. constitucional que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

69. En esa línea de ideas, no existen expresiones que puedan ser calificadas, por sí mismas, de *denigrantes a las instituciones y a los propios partidos* 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 las instituciones y a los propios partidos*, sería tanto como censurar de manera previa el uso de la libertad de expresión en la propaganda electoral.

70. 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.<sup>20</sup> 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.

**71.** En el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado sin analizar un caso concreto.<sup>21</sup> 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 en materia de propaganda política. No es necesario idear conceptos abstractos, tales como *denigrar a las instituciones y a los propios partidos*, que pueden funcionar como herramientas de censura previa.

**72.** En esta tesitura, la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que denigren a **las instituciones y a los partidos políticos**, no tiene cabida dentro de las restricciones previstas en el artículo 6o. constitucional. Esta conclusión se ve reforzada porque dicha restricción protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que a cualquier individuo privado.<sup>22</sup>

**73.** Por otro lado, en relación con artículo 612, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local, este Pleno considera que resulta inconstitucional y lo procedente es declarar su invalidez, toda vez que regula de manera deficiente el concepto de calumnia.

**74.** Como ya se apuntó, este Alto Tribunal ha sostenido que el uso cotidiano del término "calumnia" se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente

<sup>20</sup> Foja 91.

<sup>21</sup> Por ejemplo, al resolver el amparo directo 28/2010 el veintitrés de noviembre de dos mil once, la Primera Sala enfatizó la importancia del contexto para definir si estamos ante una expresión absolutamente vejatoria, foja 79.

<sup>22</sup> "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS."; «1a. CLII/2014 (10a.)», Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 806.

También Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C, No. 107. párrafos 128-129.



para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad. De ahí que se advierte problemática la acepción que el Congreso Local estipuló para calumnia, pues el mencionado artículo, se estableció como "la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral". Ello permite advertir que no incluyó un elemento fundamental al definir el concepto, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso.**

**75.** En este sentido, la definición del artículo 612, párrafo tercero, de la Ley Electoral Local no concuerda con la interpretación que este Tribunal Pleno considera que debe hacerse del término calumnia para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

**76.** Como consecuencia de todo lo anterior, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa reclamada del artículo 583, fracción V y 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### **IX. Tema 3. Votaciones en los Consejos Municipales**

**77.** En su tercer concepto de invalidez, el partido político Morena aduce que debe declararse inconstitucional el artículo 316 de la Ley Electoral Local, puesto que transgrede los principios de certeza, legalidad, y objetividad en materia electoral, así como el de colegialidad e integralidad de las decisiones electorales, al establecer el voto de calidad en caso de empate en las resoluciones de los Consejos Municipales Electorales, con independencia de si existe o no quórum y la aprobación por mayoría de los integrantes.

**78.** Lo anterior, sostiene el partido político Morena, permite la posibilidad de que, inclusive sin quórum legal, el cual se integra en cada caso con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, dichos órganos electorales tomen resoluciones eventualmente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes e, inclusive, en un extremo de empate, sólo por el titular de la presidencia.



**79.** Agrega que de acuerdo con el artículo 308 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, los Consejos Municipales se integran con cinco consejeros electorales, y conforme al artículo 317 del mismo ordenamiento, para que los Consejos Municipales sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente; no obstante, el artículo 318 de la misma ley señala que, en caso de que no se reúna mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los miembros del Consejo que asistan, entre los que deberán estar el presidente y el secretario.

**80.** De ese modo, en caso de que se vote empate, o incluso por mayoría de 2 de 3 votos de integrantes presentes en sesión de un Consejo Municipal Electoral, siempre será minoría respecto de los 5 integrantes de dicho órgano municipal quien tome las decisiones. Lo cual no se justifica en tanto que la ley local de instituciones y procedimientos electorales tampoco señala que en caso de inasistencias deba acreditarse que estas sean por causa justificada de fuerza mayor, o por algún impedimento legal o cualquier otra situación o condición.

**81.** El partido actor considera que la deficiencia no se subsana aun cuando el artículo 309, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, dispone en su segunda parte que, de producirse una ausencia definitiva, o de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, la persona suplente de la lista de prelación será llamada por el presidente del Consejo Municipal de que se trate para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley, puesto que el supuesto de citar a sesión dentro de las veinticuatro horas a celebrarse con los consejeros electorales que asistan, implica que no necesariamente se llamaría a la suplente a esa sesión, porque puede ser que la falta anterior del propietario haya sido la primera, la justifique o no.

**82.** El partido considera que de manera ordinaria, un sentido conforme con la Constitución, debería llevar al órgano legislador a colegir que la norma sería válida sólo si garantiza que las decisiones se tomen por mayoría de votos de sus integrantes, y no por una cantidad inferior, dado que en ese tipo de resoluciones es necesario para dar confianza a la ciudadanía y para procurar legalidad que se logre el máximo consenso posible, lo cual no acontece en la redacción actual de la norma.



**83.** Agrega que la redacción debería ser similar al artículo 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que en caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros se procederá a una segunda votación y, si persiste el empate, quien ostente la presidencia señalará que la votación deberá llevarse a cabo en una sesión posterior en la que se encuentren todos los consejeros.

**84.** El artículo impugnado de la Ley Electoral Local es el siguiente:

#### Antes de la reforma impugnada

##### Artículo 316

Los Consejos Municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto del presidente.

#### Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

##### Artículo 316

Los Consejos Municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los consejos sesionarán por lo menos una vez al mes, y de forma extraordinaria las veces que fueran necesarias. En dichas sesiones, las resoluciones serán por mayoría de votos y cuando se diera un empate, el presidente contará con voto de calidad.

**85.** Como se observa, el numeral impugnado establece que los Consejos Municipales electorales se instalarán a más tardar el treinta de noviembre del año previo a la jornada electoral; que a partir de la instalación y hasta que concluya el proceso electoral de que se trate, los consejos sesionarán de manera ordinaria por lo menos una vez al mes, y de forma extraordinaria las veces que fueran necesarias. En dichas sesiones, las resoluciones serán por mayoría de votos y cuando se diera un empate, el presidente contará con voto de calidad.

**86.** Como ya se precisó, el partido actor señala que la regulación en torno a las votaciones resulta inconstitucional, por lo que para estar en aptitud de dar



respuesta a los conceptos de invalidez, a continuación se desarrolla el parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad y, de manera posterior, el análisis de constitucionalidad de las normas.

### A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes

**87.** En torno a la regulación de las votaciones al interior de los órganos administrativos electorales locales, al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020,<sup>23</sup> este Tribunal Pleno sostuvo el marco constitucional que reglamenta el tema, se encuentra en los artículos 41, fracción V;<sup>24</sup> 73, fracción XXIX-U;<sup>25</sup> y 116, fracción IV,<sup>26</sup> incisos b) y c), de la Constitución Federal.

**88.** Dichos artículos establecen 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 establece la propia Constitución Federal; que mediante una ley general, el Congreso de la Unión distribuye competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de organismos electorales y de conformidad con las bases constitucionales y las establecidas en la ley general emitida en la materia por el Congreso de la Unión, las entidades federativas deben garantizar que los organismos públicos

<sup>23</sup> La acción de inconstitucionalidad 132/2020 fue presentada por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y fue votada en el Pleno de esta Suprema Corte el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. En el tema que nos ocupa, el asunto fue votado por unanimidad de votos.

<sup>24</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."

<sup>25</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>26</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: ...

"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:"



locales se rijan por los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; y finalmente, que dichos organismos gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.

**89.** Por su parte, los artículos 1<sup>27</sup> y 98 a 104 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén que dicha normativa es de observancia general en toda la República, estableciendo las disposiciones aplicables en materia de instituciones electorales, distribuyendo competencias entre la Federación y las entidades federativas, debiendo ajustarse a lo previsto en ella en lo siguiente:

- Los órganos electorales contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Además, serán autoridad en materia electoral, y deberán tener servidores públicos investidos de fe pública (artículo 98).

- El diseño de su órgano superior de dirección debe contar con un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un secretario ejecutivo y los representantes de los partidos que solamente tendrán derecho a voz, debiéndose procurar la paridad. Además, la integración del patrimonio de los OPLES (artículo 99).

- La duración de los consejeros y los requisitos de elegibilidad (artículo 100).

---

<sup>27</sup> **Artículo 1.**

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales.

"2. Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

"3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta ley."



- El proceso de elección de consejeros electorales (artículo 101).
- Los supuestos de remoción de los consejeros (artículo 102).
- El proceso de remoción de un consejero (artículo 103).
- Las atribuciones de los OPLES (artículo 104), entre las que destacan las fracciones: "h) efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales"; "i) expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las Legislaturas Locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo"; y, "j) efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate".

**90.** Así, ante la falta de disposición expresa en la Constitución Federal y en la ley general de instituciones que imponga a las entidades federativas reglas específicas en relación con el sistema de toma de decisiones del órgano de dirección superior del organismo público local electoral, los órganos legisladores locales cuentan con una amplia libertad configuradora para diseñar los términos sobre los cuales los Consejos Generales de los Institutos Electorales Estatales podrán válidamente funcionar y resolver. Lo que de ningún modo podrá alejarse de las propias bases constitucionales antes descritas.

**91.** Esto es, se desprende que la regulación del funcionamiento de los organismos públicos, su integración o el desempeño de sus atribuciones, no se agota en tales ordenamientos; **sino que existe un ámbito de libertad configuradora de las entidades federativas para regular los organismos electorales locales y sus funciones** que, como cualquier otra norma de naturaleza electoral, encontrará sus limitantes con los principios generales aplicables a la materia y la salvaguarda de los derechos humanos.

**92.** En consecuencia, para el análisis del concepto de invalidez relacionado con el desarrollo de las sesiones de los organismos públicos electorales lo-



cales en las diversas etapas que se prevén, no existe un lineamiento concreto contenido en la Constitución Federal o en la ley general a fin de contrastar las normas impugnadas y, por tanto, el desarrollo de dichas sesiones es producto de la libertad configuradora de los órganos legislativos. No obstante, como parámetro de control constitucional es necesario analizar si estas normas cumplen con el deber de garantizar que la función electoral se desarrolle observando los principios que rigen la materia, lo cual se desarrollará en el siguiente apartado.

## B. Análisis de la norma impugnada

**93.** De forma preliminar, cabe recordar que el Instituto Electoral de Campeche tiene a su cargo la función constitucional de organizar las elecciones en la entidad federativa para los cargos de su competencia,<sup>28</sup> para cumplir dicha función debe observar el calendario electoral que tiene fechas específicas y plazos para cada etapa del proceso.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 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."

<sup>29</sup> Ley Electoral Local

**"Artículo 242.**

"El Instituto Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, en términos de la Constitución Federal, de las leyes generales, de la Constitución Estatal, de esta ley de instituciones y demás disposiciones legales correspondientes.

**"Segundo transitorio de la reforma de 29 de mayo de 2020**

"Por única ocasión, y derivado de la situación de emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el proceso electoral estatal ordinario para el 2020-2021, iniciará en el mes de enero de 2021, año de la elección, debiendo el Instituto Electoral, aprobar y realizar los ajustes necesarios a los plazos, términos y procedimientos establecidos en esta ley de instituciones, incluyendo la designación e instalación de los Consejos Distritales y Municipales, a fin de garantizar la debida ejecución de todas las actividades preparatorias y demás relativas al inicio y desarrollo del proceso electoral contenidos en la normatividad electoral vigente."

**"Artículo 345**

"El proceso electoral ordinario inicia a más tardar en el mes de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones a que se refiere el artículo anterior. Para los efectos de esta ley de instituciones, el proceso electoral ordinario comprende las etapas de:

"I. Preparación de la elección; que iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral celebre, en el mes de septiembre del año previo a la jornada electoral y concluirá al iniciarse ésta;



**94.** De acuerdo con el artículo 215 de la Ley Electoral Local,<sup>30</sup> durante los procesos electorales, el Instituto Electoral ejercerá sus funciones en todo el territorio de la entidad con una estructura orgánica conformada por un Consejo General, Consejos Municipales y Consejos Distritales.

**95.** En lo que interesa, los Consejos Electorales Municipales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia. Dichos órganos funcionarán durante el proceso electoral en los Municipios en cuya demarcación territorial exista más de un Distrito Electoral, y en donde lo determine el Consejo General; serán instalados en la cabecera del Municipio respectivo.<sup>31</sup>

"II. Jornada electoral; que iniciará a las ocho horas del primer domingo de junio y concluirá con la clausura de la casilla;

"III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos y Juntas Municipales; cada tres años, se iniciará con la remisión de los paquetes electorales a los respectivos Consejos Electorales, Distritales o Municipales, en su caso, y concluirá con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto Electoral, o la emisión de las resoluciones que, en caso de impugnaciones emita la autoridad jurisdiccional electoral local; y,

"IV. Dictamen y declaración de validez de la elección de la gubernatura; la elaboración y formación del dictamen para declarar la validez o invalidez de la elección de la gubernatura estará a cargo del órgano jurisdiccional electoral local."

<sup>30</sup> **"Artículo 251**

"Durante los procesos electorales, el Instituto Electoral ejercerá sus funciones en todo el territorio de la entidad, conforme a la siguiente estructura:

"I. Un Consejo General, con domicilio en la ciudad de San Francisco de Campeche;

"II. Los Consejos Municipales que se establezcan en término de lo dispuesto en el artículo 323 de esta Ley de Instituciones. El Consejo General, mediante la expedición del correspondiente acuerdo, podrá crear otros Consejos Municipales cuando así lo estime conveniente y sin sujeción a lo dispuesto en el artículo 323;

"III. 21 Consejos Distritales, uno en cada una de las poblaciones cabeceras de los Distritos Electorales Uninominales en que se divide el territorio del Estado; y

"IV. Las mesas directivas de casilla.

"Durante los años en que no se celebre proceso electoral todas las actividades y plazos establecidos en esta ley de instituciones y demás disposiciones legales, se llevarán a cabo en los días y horas hábiles que se establezcan en el calendario de labores y dentro del horario oficial que en su oportunidad aprueben el Consejo General y la Junta General Ejecutiva, según corresponda."

<sup>31</sup> **"Artículo 307**

"Los Consejos Electorales Municipales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia. Son dependientes del Instituto Electoral y funcionarán durante el proceso electoral en los Municipios en cuya demarcación territorial exista más de un Distrito Electoral, y en donde lo determine el Consejo General y



**96. Los Consejos Municipales se integran con cinco consejeros electorales**, una secretaria, representantes de los partidos políticos, en su caso, representantes de las candidaturas independientes;<sup>32</sup> en dicho órgano, los consejeros electorales tendrán voz y voto; el secretario y los representantes de los partidos políticos y de candidaturas independientes sólo tendrán voz.<sup>33</sup>

**97. Para que los Consejos Municipales puedan sesionar válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes**, entre los que deberán estar quien ostente la presidencia del órgano, y en caso de ausencia, el presidente será suplido por el consejero electoral que se designe durante la sesión o antes de la misma.<sup>34</sup> En caso de que no se reúna la mayoría de integrantes, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con

---

se instalarán en la cabecera del Municipio respectivo. Sede que podrá variar el Consejo General haciéndolo constar en el Acta de la sesión correspondiente."

<sup>32</sup> **"Artículo 308**

"Los Consejos Municipales se integran con cinco consejeros electorales, un secretario y representantes de los partidos políticos y en su caso representantes de los candidatos independientes, designados en los términos de esta ley de instituciones."

<sup>33</sup> **"Artículo 312**

"Los consejeros electorales tendrán voz y voto; el secretario y los representantes de los partidos políticos y en su caso los representantes de candidatos independientes, sólo tendrán voz."

<sup>34</sup> **"Artículo 317**

"Para que los Consejos Municipales sesionen válidamente es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberán estar el presidente, quien será suplido en sus ausencias por el consejero electoral que el mismo designe durante la sesión o antes de la misma, y el secretario. El consejo queda autorizado para designar a uno de los consejeros electorales presentes para que presida la sesión en el caso de que el presidente titular no asista o se ausente de la misma sin hacer la correspondiente designación. En caso de ausencia del secretario a la sesión sus funciones serán realizadas por el consejero electoral que designe el propio consejo a propuesta del presidente. Si la ausencia fuere definitiva se procederá a la designación de un nuevo secretario."

**"Artículo 52**

"El Consejo General para poder sesionar necesitará la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voto, entre los que deberá estar la o el presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por a (sic) o el consejero que él mismo designe. Asimismo, deberán estar presentes la o el secretario Ejecutivo y por lo menos la mitad más uno de los representantes de los partidos políticos con registro o inscripción. Sus acuerdos o determinaciones se tomarán por mayoría de votos [de sus integrantes y no de los presentes]. La o el presidente ejercerá además, voto de calidad. "...

"En caso de que no se reúna la mayoría de los integrantes del Consejo General a que se refiere el párrafo primero del presente artículo, se citará de nuevo a sesión para celebrarse dentro de las siguientes veinticuatro horas, la cual se efectuará con los miembros que asistan. ...."



los miembros del consejo que asistan, entre los que deberán estar quienes ostenten la presidencia y la secretaría.<sup>35</sup>

**98.** Ahora bien, de acuerdo con el artículo 316 de la Ley Electoral Local, cuya constitucionalidad se cuestiona, los Consejos Municipales se instalarán a más tardar el día treinta de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente y durante el proceso electoral sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. **Los Consejos Municipales tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto del presidente.**

**99.** Como puede observarse de todo lo anterior, por regla general, el Consejo Municipal toma decisiones por mayoría de votos, lo que garantiza que el acuerdo o determinación emitida por el órgano colegiado refleje un consenso o, al menos, la conformidad sumada de quienes lo integran con derecho a voto.

**100.** Ahora, ante la eventual falta de alguno de los consejeros con derecho a voto, el Consejo Municipal puede válidamente sesionar si se encuentran presentes la mayoría de sus consejeros (tres); lo que también es acorde a las bases constitucionales que rigen a los órganos públicos locales electorales, en la medida en que garantiza el continuo funcionamiento de uno de los órganos del Instituto Electoral Local, cuando se reúne la mayoría de los integrantes con derecho a voto.

**101.** En caso de que ello no ocurra, esto es, que no se reúna la mayoría de los integrantes del Consejo Municipal, se citará de nueva cuenta para celebrar una sesión dentro de las siguientes veinticuatro horas, la que podrá efectuarse con los miembros que asistan. En este supuesto, conforme al sistema de toma de decisiones previsto en ley, es posible que los acuerdos o determinaciones se adopten por mayoría de los presentes y en caso de empate se establece el voto de calidad de quien ostente la presidencia.

---

<sup>35</sup> **"Artículo 318**

"En caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el artículo anterior, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los miembros del consejo que asistan, entre los que deberán estar el presidente y el secretario."



**102.** Aunque el número de integrantes votantes de los Consejos Municipales corresponde a un número impar (cinco), lo que en principio hace legalmente posible adoptar decisiones por unanimidad o mayoría de votos, el órgano legislador local previó una solución para el contingente escenario de empate, que puede presentarse, entre otras posibilidades, con motivo de la ausencia de alguno de los consejeros.

**103.** En este supuesto, estableció que el presidente ejercerá voto de calidad, esto es, que cuando en relación con un acuerdo o determinación exista el mismo número de votos en sentidos no coincidentes por parte de los consejeros, será el consejero que preside el que determine la voluntad del órgano electoral.

**104.** Este Alto Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse en relación con el voto de calidad del presidente de un órgano local electoral, considerando que se trataba de una facultad que se otorga en los órganos colegiados al presidente o quien lo supla, para que lo ejerza cuando en la resolución de alguna cuestión que necesite ser sometida a votación exista un empate que haga imposible resolver el asunto o conflicto objeto de discusión.<sup>36</sup>

**105.** Ello atendiendo a la naturaleza de los órganos colegiados, los cuales, generalmente, se integran por números impares y las decisiones que en ellos se toman se hacen, por regla general, por mayoría de sus miembros, de ahí que en el supuesto de que no se lograra una mayoría y surgiera un empate al momento de la votación, se otorga la facultad del referido voto de calidad al presidente o quien lo supla, quien deberá ejercer el voto de calidad para que se puedan resolver los asuntos objeto de discusión y controversia, ya que, de lo contrario, se dejarían sin resolver asuntos en los que hubiera empate.

**106.** Al respecto, esta Suprema Corte ha concluido que la figura del voto de calidad constituye un mecanismo razonable, idóneo y necesario, pues permite

<sup>36</sup> Acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, resuelta por el Pleno el 28 de mayo de 2009, por unanimidad de 11 votos, de respecto a reconocer la validez el artículo 103, fracción VII, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece que, en caso de empate, el consejero presidente o quien legalmente deba suplirlo, tendrá voto de calidad.



hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia electoral, máxime si se toma en cuenta lo perentorio de los plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral.<sup>37</sup>

**107.** Hemos sostenido que el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto del funcionario así investido se considera como especial y preponderante, de modo que decide la regla que debe prevalecer. Así, es una atribución congruente con la dinámica de decisión de los órganos electorales, en virtud de que reconoce una potestad de actuar definida porque sólo ese funcionario la posee; es extraordinaria porque sólo se puede usar en el caso de empates, y dota de un poder especial debido a que el voto emitido cuenta de forma distinta al de los restantes.

**108.** En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional considera que la atribución prevista en el artículo 316 de la Ley Electoral del Estado de Campeche en favor de quienes ostenten las presidencias de los Consejos Municipales no confronta los principios rectores de materia electoral, sino que garantiza que la institución electoral estatal ejerza las funciones que le son propias sin depender de nadie más que de la voluntad de los integrantes con derecho a voto y, con ello, que no se paralicen la toma de decisiones del órgano de dirección superior, ni el ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas.

**109.** Esta Suprema Corte advierte que lo cuestionado por el instituto político actor, no son las reglas generales para el funcionamiento y la decisión del órgano

<sup>37</sup> Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno 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 Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la validez de los artículos 147, párrafo cuarto, y 155, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que establecen que los Consejos Distritales y Municipales tomarán sus resoluciones por mayoría de votos, y en caso de empate, será de calidad el de la presidenta o presidente.



superior de dirección, sino soluciones que el órgano legislador estatal reguló a efecto de superar las vicisitudes inherentes a una integración colegiada.

**110.** Esto es así ya que el voto de calidad es de carácter excepcional, pues la regla general es que la autoridad electoral adopte sus decisiones por mayoría y, en ese sentido, que, en la inmensa generalidad de casos, su voluntad refleje el consenso o la conformidad sumada de las personas que lo integran con derecho a voto; sin embargo, en la regulación de un órgano colegiado, no pueden dejarse de prever mecanismos para desempatar las voluntades y generar la toma de decisiones, porque, de no hacerlo, su facultad de resolución se vería eventualmente comprometida.

**111.** Por otro lado, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de normas emitidas por los Congresos de los Estados que establecen la posibilidad de que los Consejos Generales puedan llevar a cabo sus sesiones con cuatro de sus siete integrantes, en un primer momento, y si tal quórum no se encuentra satisfecho, de manera excepcional, con los consejeros que asistan en un segundo momento. Dichas razones son aplicables a los Consejos Municipales, en tanto que son órganos colegiados que tienen la potestad para tomar decisiones en el marco de las facultades del Instituto Electoral Local.

**112.** Las razones que subyacen para que consideremos válidas dichas reglas son, en primer lugar, la amplia libertad configuradora que sobre tal aspecto tienen las entidades federativas y, en segundo, porque dicha forma de tomar decisiones resulta excepcional y responde a la necesidad de continuación en el proceso electoral, es decir, su finalidad es considerada legítima y razonable en atención a los plazos y actuaciones perentorias que acontecen en un proceso electoral.<sup>38</sup>

**113.** Por tanto, debe calificarse de infundado el motivo de disenso del accionante, en virtud de que el legislador estatal de Campeche, en ejercicio de su

<sup>38</sup> Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos.



libertad configuradora, válidamente estableció como sistema de toma de decisiones del Consejo Municipal un quórum de asistencia en el que una mayoría simple, puede tomar acuerdos o determinaciones.

**114.** A juicio de esta Suprema Corte, la anterior posibilidad no es contraria al deber del órgano legislador estatal de garantizar que la autoridad administrativa (incluyendo a todos los órganos que la conforman, como son los Consejos Municipales) goce de una autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pues favorece la toma de decisiones ante la eventual ausencia de algún consejero y da certeza sobre la actuación ininterrumpida de la autoridad sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

**115.** El quórum de asistencia es una manera de sesionar legalmente empleada por los legisladores, a fin de lograr que un órgano colegiado pueda deliberar y adoptar una determinación de manera válida; particularmente, en aquellos supuestos en que la emisión de un acuerdo o resolución no puede ser postergada, o bien, se trata de evitar que la ausencia, voluntaria o no, de sus integrantes impida su funcionamiento.

**116.** Dicho quórum no es ajeno en nuestro sistema normativo, de hecho, es evidente que el sistema de toma de decisiones que el órgano legislador local previó para los Consejos Municipales del organismo público local electoral guarda gran similitud con el regulado por el Congreso de la Unión para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> **Artículo 41 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

"1. Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el consejero presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo General designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida. ...

**"3. En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo 1 de este artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.**

"4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a esta Ley requieran de una mayoría calificada. ...."



**117.** Así, en ejercicio de su libertad configuradora, el legislador local previó válidamente la posibilidad de que, en caso de que no se reúna la mayoría de integrantes de los Consejos Municipales, se citará de nueva cuenta a sesión para celebrarse dentro de las siguientes veinticuatro horas, la cual se efectuará con los miembros que asistan.

**118.** Debe considerarse que la emisión de acuerdos o determinaciones en los términos apuntados es de carácter excepcional, dado que la regla general es que sean adoptadas con la participación de la mayoría de los miembros de los referidos órganos municipales y de la mayoría de los integrantes que los conforman.

**119.** El diseño tildado de inconstitucional por el partido accionante obedece a un escenario que debe ser regulado con motivo de la naturaleza de un órgano colegiado que se encarga, en el ámbito de sus competencias, de vigilar y organizar los procesos electorales municipales, precisamente, a efecto de garantizar el funcionamiento y el dictado de las determinaciones, lo que brinda certeza y seguridad, ante la eventual, pero factible, ausencia de uno de sus consejeros.

**120.** De manera que, para esta Suprema Corte, es incorrecto lo sostenido por el accionante en el sentido de que la norma estatal permite que las resoluciones del órgano electoral sean emitidas sin quórum legal, cuando se efectúen en un segundo momento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la sesión primigeniamente convocada.

**121.** Lo anterior es así, pues, se insiste, existen diversas formas de integrar un quórum legal y, en el caso, el Poder Legislativo de Campeche, en ejercicio de su libertad configuradora, optó por un quórum de asistencia, de modo que los Consejos Municipales podrán sesionar de manera excepcional con el número de integrantes que asistan y la votación válida para aprobar acuerdos o determinaciones será por una mayoría simple de los presentes.

**122.** Dichas normas no conculcan el objeto de la colegialidad del órgano electoral, pues no constituyen la forma ordinaria de funcionar, sino soluciones reguladas a efecto de que puedan desempeñar su función institucional ante la ausencia de alguno de sus integrantes.



**123.** Tampoco consideramos que el quórum antes referido pugne con alguno de los principios rectores en la materia electoral, en virtud de que se trata de un diseño que pretende evitar una situación conflictiva, como lo es la ausencia de un consejero; dota de facultades expresas a los órganos municipales, de modo que todos los participantes en el proceso conocen previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que la actuación de la autoridad electoral está sujeta; y brinda una situación institucional que permite a la autoridad electoral continuar emitiendo 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 externas.

**124.** Esto no implica que la legalidad de las decisiones resulte irrelevante ante la premura de emitirlas, pues, ciertamente, la idea de un organismo colegiado es que se robustezca su legitimidad, de ahí que se exija cierto número en su integración, pero esto no puede llegar al punto de que las decisiones en todos los casos tengan que ser apoyadas por una cantidad cierta de integrantes, de lo contrario, la legislación general o la misma Constitución Federal hubieran requerido quórums determinados de asistencia o reglas específicas de votación.

**125.** Se considera que, ante las particularidades que se pueden presentar en cada caso, debe existir cierto grado de flexibilidad para que las decisiones puedan adoptarse, sin con ello transgredir la composición colegiada del órgano.

**126.** Por todo lo anterior, este Pleno considera que debe reconocerse la **validez** del artículo 316 de la Ley Electoral Local.

#### **X. Tema 4. Propaganda electoral**

**127.** En su cuarto concepto de invalidez, el partido político accionante señala que resulta inconstitucional el artículo 413 de la Ley Electoral Local, puesto que omite sancionar la entrega de cualquier material "*que contenga propaganda política o electoral de partidos políticos, coaliciones, candidatos o candidatas*", en el que se oferten o entreguen beneficios en las condiciones que el propio artículo señala.



**128.** Morena agrega que aun cuando los materiales que se entreguen en ocasión de una campaña electoral, o incluso en otras fases del proceso comicial, infrinjan la prohibición prevista en el mismo precepto, así como en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, y el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), 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.

**129.** Señala que son sustancialmente idénticos los textos de los artículos 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y el 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y este último –en la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014–, fue declarado inválido en la porción normativa que dispone "*... que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos ...*".

**130.** Agrega que el artículo 209, numeral quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales está inmerso en el capítulo segundo denominado "De la propaganda electoral", dentro del título denominado "De las reglas generales para los procesos electorales federales y locales", es decir, que la regulación impugnada atañe a un tema de competencia federal, dado que, en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), 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, que ordena al Congreso de la Unión establecer la ley que regule las instituciones y procedimientos electorales, incluyendo en ella, la regulación de la propaganda electoral.

**131.** Por lo cual, aduce, debe estimarse que el Congreso del Estado de Campeche no tiene competencia formal para regular la propaganda electoral de los procesos locales, pues la atribución es del ámbito federal y, en consecuencia, procede a declarar la invalidez del citado artículo 413 de la Ley Electoral Local.



132. El artículo impugnado de la Ley Electoral Local es el siguiente:

#### Antes de la reforma impugnada

##### Artículo 413

Está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona, y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la ley general de instituciones y de esta ley de instituciones.

#### Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

##### Artículo 413

Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, **candidatas**, sus equipos **de trabajo** o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos **o candidatas**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio **o programa**, ya sea por sí o **por** interpósita persona, **lo que se considerará como presión al electorado** para obtener su voto. **Además**, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con **la normatividad aplicable**.

133. El artículo impugnado establece la prohibición a partidos políticos, candidatos, sus equipos de trabajo, o cualquier otra persona, de entregar materiales que contengan propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos que se traduzcan en la entrega de algún beneficio, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o programa que entrañe presión a los electores para obtener su voto. Se agrega que tales conductas serán sancionadas conforme la normativa aplicable.

134. En contra de dicho contenido normativo, el partido accionante hace valer dos argumentos para cuestionar su constitucionalidad: la falta de competencia del Congreso Local para legislar en torno a la propaganda electoral y, por otro lado, su regulación deficiente.



## A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes

**135.** Este Tribunal Pleno ha sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014,<sup>40</sup> así como 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016,<sup>41</sup> que en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, el Órgano Reformador de la Constitución ordenó al Congreso de la Unión los contenidos mínimos de las leyes generales y estableció en algunos casos la obligación de uniformar el sistema a nivel nacional, como en el tema de coaliciones, mientras que en otros sólo precisó la obligación de desarrollar las reglas aplicables, como en materia de financiación.

**136.** En materia de propaganda electoral en dicho precepto se estableció lo siguiente:

"**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"...

"g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil; ..."

**137.** En cuanto a la regulación de la propaganda, el artículo transitorio dio libertad al Congreso de la Unión para regular la materia sin una instrucción de

<sup>40</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resuelta por el Pleno el 29 de septiembre de 2014, por unanimidad de 10 votos.

<sup>41</sup> Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resuelta por el Pleno el 27 de octubre de 2016, por unanimidad de 10 votos.



generar un sistema nacional uniforme, constriéndolo únicamente a emitir la regulación respectiva en la que se prevea qué material deberá ser usado para los artículos promocionales utilitarios.

**138.** Es así, dado que la materia electoral es concurrente, que para identificar la existencia de una competencia local en materia de propaganda electoral debe acudir, en primer lugar, a las bases establecidas en la Constitución y en segundo lugar a las leyes generales, en este caso concreto, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de determinar el ámbito competencial de cada uno de los niveles de gobierno.

**139.** En el artículo 41 constitucional, fracción III, se regularon con detalle las prerrogativas de acceso a radio y televisión tanto para los partidos políticos nacionales como los de registro local; se estableció la prohibición absoluta de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; se previó que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas; y se establecieron límites a la difusión de propaganda gubernamental en consonancia con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal.

**140.** Por su parte, en el artículo 116 constitucional –el cual establece de manera directa las obligaciones de las entidades federativas al regular sobre la materia electoral– no contiene disposición alguna referida a la propaganda electoral que condicione previamente el contenido de la ley general.

**141.** Con base en lo anterior, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispusieron, por una parte, reglas de aplicación general tanto para la Federación, como para las entidades federativas y, por otra, reglas aplicables sólo a la Federación.

**142.** En el libro quinto, título primero, se establecieron las reglas generales para los procesos electorales federales y locales, las cuales desarrollan los contenidos que aplicarán de manera uniforme para ambos tipos de elecciones. En particular, en el capítulo II, que comprende los artículos 209 a 212, se regula la propaganda electoral.



**143.** Entre otras cuestiones, en el artículo 209, numeral 2, de la ley general se establece que toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente y, además, que los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

**144.** Asimismo, en el artículo 210 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, en el entendido de que deberá ser retirada o detenida su distribución tres días antes de la jornada electoral. Y en el caso de la propaganda colocada en la vía pública, deberá retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral.

**145.** Por su parte, en el artículo 211 se define el término "*propaganda de precampaña*" como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difundan los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular. La propaganda de precampaña deberá señalar, expresamente, la calidad de precandidato de quien es promovido.

**146.** Finalmente, en el artículo 212 de la referida ley general se prevé que "[l]os *partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate. De no retirarse, el instituto o los organismos públicos locales tomarán las medidas necesarias para su retiro con cargo a la ministración del financiamiento público que corresponda al partido, además de la imposición de la sanción que al respecto establezca esta ley*".

**147.** De este modo, al tenor de lo antes expuesto, en los precedentes citados este Alto Tribunal ha sostenido que no existe un mandato de uniformidad en las disposiciones referidas, por lo que aún no se ha agotado la regulación en materia de propaganda electoral, **sino que constituye una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normativa.**



## B. Análisis de la norma impugnada

**148.** Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno estima que no le asiste la razón al partido accionante cuando afirma que el Congreso del Estado de Campeche no puede legislar en materia de propaganda electoral, pues como se señaló, el mandato constitucional al Congreso de la Unión fue que éste debía expedir un marco que regulara la utilización de propaganda electoral, sin que exista un mandato de uniformidad en las disposiciones que debía expedir el órgano legislador federal.

**149.** De ese modo, como se adelantó, aún no se ha agotado la regulación en materia de propaganda electoral, sino que constituye una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normativa en uso de la libertad configuradora que tienen para regular en torno a la propaganda electoral.

**150.** De ahí que el órgano legislador del Estado de Campeche sí cuenta con competencia para legislar respecto de la propaganda electoral, siempre y cuando no contravenga los lineamientos establecidos en las normas generales expedidas por el Congreso de la Unión y que tengan aplicación en las elecciones locales y que están contenidas en los artículos 209 a 212 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**151.** No obstante lo anterior, el segundo de los argumentos hechos valer en el concepto de invalidez que se analiza resulta **fundado** y, por ende, debe declararse la invalidez de la porción normativa impugnada del artículo 413 de la Ley Electoral Local, que dispone que está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de trabajo, o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que *contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas*, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o programa, ya sea por sí o por interpósita persona, lo que se considerará como presión al electorado para obtener su voto.

**152.** Ello es así, puesto que, tal como afirma el partido accionante, su contenido es prácticamente idéntico al artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se advierte a continuación:



## Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

### "Artículo 209

...

"La entrega de cualquier tipo de material **[que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos]**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. ..."

## Ley Electoral del Estado de Campeche

### "Artículo 413

Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, candidatas, sus equipos de trabajo o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material **que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o programa, ya sea por sí o por interpósita persona, lo que se considerará como presión al electorado para obtener su voto. Además, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la normatividad aplicable."

**153.** De lo inserto se puede advertir con claridad que tanto el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el impugnado artículo 413 de la Ley Electoral del Estado de Campeche, establecen la prohibición de entregar material que contenga propaganda política electoral de partidos políticos, coaliciones o de candidatos mediante los cuales se ofrezca algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, programa o servicio, ya que se considerará como presión a los electores para obtener el voto.

**154.** Ahora bien, este Tribunal Pleno analizó el contenido del referido artículo 209, párrafo 5, de la ley general, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y



sus acumuladas, 26/2014, 28/2014 y 30/2014.<sup>42</sup> En dicho asunto se sostuvo que el mencionado numeral hace nugatoria la prohibición de coaccionar o inducir el voto a cambio de dádivas, ya que el ofrecimiento y entrega material de los bienes queda sujeto a que ostenten, contengan o lleven adherida propaganda alusiva al partido o candidato que con ellas se pretenda promocionar.

**155.** Lo anterior, pues en la redacción de la disposición se introdujo la frase condicionante que dice: "... *que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos* ..."; enunciado que al utilizar el verbo "contener", conlleva suponer que si los bienes cambiados por votos no exteriorizan en forma concreta la imagen, siglas o datos que evoquen la propaganda electoral que se quiera difundir, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a la ciudadanía para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.

**156.** De modo tal que se advirtió en aquel asunto que la razón de la norma se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que influyen de manera decisiva en la emisión del sufragio.

**157.** En consecuencia, se dijo que esa coacción del voto es evidente que en cualquier caso se produce aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral, por lo que la redacción de la norma innecesariamente plasmó en su texto una condición que hace prácticamente nugatoria la intención del precepto, porque bastará con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo, para que, sabiendo quién fue la persona que la distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar, pero que no lo hizo en forma eficaz en perjuicio del principio de imparcialidad. En esa línea conductual, este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la norma.

**158.** Ahora bien, como ya se precisó, el artículo de la legislación local que ahora se impugna, reproduce el contenido declarado inconstitucional por esta Suprema Corte y que como consecuencia fue expulsado del conjunto de reglas

---

<sup>42</sup> La referida acción de inconstitucionalidad fue presentada al Tribunal Pleno el nueve de septiembre de dos mil catorce por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En el tópico que nos ocupa, el asunto fue votado por unanimidad de diez votos."



generales para los procesos electorales federales y locales, contenidas en el libro quinto, título primero, capítulo II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende los artículos 209 a 212, en los cuales se regula la propaganda electoral.

**159.** De modo tal que el pronunciamiento de esta Suprema Corte al declarar inconstitucional el contenido el artículo 209, párrafo 5, de la ley general, forma parte del parámetro al cual deben adecuarse las normas locales en torno a la propaganda electoral, es decir, que cuando se establezca la prohibición de entregar dádivas a los electores a cambio de sus votos, no pueden entenderse excluidos del tipo administrativo sancionador que los materiales que se otorguen a cambio de los votos siempre que no contengan propaganda electoral.

**160.** Condición que claramente no colma el impugnado artículo 413 de la Ley Electoral Local, cuando establece que la prohibición de entregar materiales a cambio de los votos será siempre que dichos materiales contengan propaganda de los candidatos, coaliciones o partidos políticos, excluyendo indebidamente de sancionar la coacción del voto mediante la entrega de dádivas o mediante bienes que no contengan la referida propaganda, lo cual tornaría accesible la posibilidad de cambiar bienes o servicios por el voto de la ciudadanía, siempre y cuando no contengan propaganda.

**161.** Este Tribunal Pleno considera que el artículo impugnado contraviene el principio constitucional de voto libre, puesto que permite la coacción del sufragio al no prohibir todos los tipos de intercambio de bienes por votos a favor de algún partido, coalición o candidatura en concreto, con lo cual es factible que la contienda electoral se torne inequitativa, debido a que quienes distribuyan materiales, bienes o servicios que no contengan propaganda política, a cambio de votos, pueden obtener una ventaja indebida en la jornada electoral.

**162.** Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que debe declararse inválida la porción normativa que refiere "*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas*" contenida en el artículo 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.



## XI. Decisión y efectos de la sentencia

**163.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>43</sup> señala que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resultándose 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.

**164.** Para una mayor claridad, se sintetizan a continuación el reconocimiento de validez y las declaratorias de invalidez tomadas en la presente ejecutoria de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

a) En atención a lo expuesto en el apartado VIII (tema 2), se declara la **invalidez** de los artículos 583, fracción V, en su porción "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos*" y 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

---

### <sup>43</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;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

### "Artículo 43

"Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."



b) En atención a lo expuesto en el apartado IX (tema 3), se reconoce la **validez** del artículo 316 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

c) En atención a lo expuesto en el apartado X (tema 4), se declara la **invalidez** de la porción normativa que dispone "*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas*" contenida en el artículo 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### **Efectos generales y surtimiento de efectos**

**165.** 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 Campeche.

**166.** 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 del artículo 63, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche,

---

#### **"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."



reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, como se precisa en el apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se desestima respecto del artículo 150, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 316 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado IX de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 413, en su porción normativa "que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas", 583, fracción V, en su porción normativa "que denigren a las instituciones y a los propios partidos", y 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformados mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Campeche, por las razones expuestas en los apartados VIII, X y XI de esta ejecutoria.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, 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 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, 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 con excepción del artículo 316, Esquivel Mossa, Franco González Salas con excepción del artículo 316, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, 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 declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado atinente a que debe sobreseerse respecto de los artículos 150, párrafo primero, 316, 413, 583, fracción V, y 612 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 63, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

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



Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández únicamente por el argumento competencial, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al tema 1, denominado "Regulación sobre registro de coaliciones", consistente en reconocer la validez del artículo 150, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y setenta y uno, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron a favor. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por 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 IX, relativo al tema 3, denominado "Votaciones en los Consejos Municipales", consistente en reconocer la validez del artículo 316 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

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

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 X, relativo al tema 4, denominado "Propaganda electoral", consistente en declarar la invalidez del artículo 413, en su porción normativa "que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

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 en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena; Ríos Farjat por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena; Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, respecto del apartado VIII, relativo al tema 2, denominado "Definición y alcances de calumnia", consistente en declarar la invalidez del artículo 583, fracción V, en su porción normativa "que denigren a las instituciones y a los propios partidos", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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 en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, Ríos Farjat por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, Laynez Potisek, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, respecto del apartado VIII, relativo al tema 2, denominado "Definición y alcances de calumnia", consistente en declarar la invalidez del artículo 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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 XI, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Campeche.

#### **En relación con el punto resolutive 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.

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 13 de mayo de 2021.

La tesis aislada 1a. CLII/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto 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 (LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 129, NUMERAL 2, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 115, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 117, NUMERAL 2, FRACCIONES XX Y XXIII, 119, NUMERAL 1, FRACCIONES VI Y XI, 127, NUMERALES 1 Y 4, 130, NUMERAL 1, FRACCIONES III, VI Y VII, Y 131, NUMERAL 1, FRACCIONES II, VI, VIII, IX, X Y XI, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**



**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE QUE EL DICTAMEN CORRESPONDIENTE SE HAYA ENVIADO MEDIANTE CORREO ELECTRÓNICO A LAS DIPUTADAS Y A LOS DIPUTADOS VEINTIDÓS HORAS ANTES DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA EN QUE SE DISCUTIÓ Y VOTÓ (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE QUE ÚNICAMENTE SE HAYA DADO TRÁMITE Y APROBADO LA INICIATIVA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO, SIN TOMAR EN CUENTA LAS DEMÁS INICIATIVAS PRESENTADAS (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE TABASCO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DE QUE NO SE HAYA ACOMPAÑADO A**



**LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE ALGÚN ESTUDIO, CORRIDA FINANCIERA O DICTAMEN DE IMPACTO REGULATORIO Y PRESUPUESTAL (DECRETO 202, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISÉIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE).**

**XI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DESAPARECER LOS CONSEJOS, LAS JUNTAS Y LAS VOCALÍAS MUNICIPALES [LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 114, NUMERAL 1, 115, NUMERALES 1, FRACCIÓN II, Y 4, 117, NUMERAL 2, FRACCIONES VIII, XII Y XXII, 121, NUMERAL 1, FRACCIONES X Y XIII, 126, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES VII Y XII, 145, NUMERAL 1, 146, NUMERAL 1, 147, NUMERAL 2, 152, NUMERAL 1, 153, NUMERAL 1, 154, NUMERAL 2, 155, NUMERAL 1, 165, NUMERALES 5 Y 6, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISOS A) Y B), 190, NUMERALES 5, 6, 7 Y 8, 201, NUMERAL 3, 217, NUMERAL 1, 219, NUMERAL 4, 246, NUMERAL 2, 249, NUMERALES 1, 5 Y 6, 254, NUMERAL 1, FRACCIONES II Y III, 255, NUMERAL 1, 256, NUMERAL 1, 258, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, 262, NUMERAL 8, 265, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 266, NUMERAL 1, 279, NUMERAL 1, 304, NUMERAL 1, 305, NUMERAL 1, 310, NUMERALES 1, FRACCIÓN III, Y 2, Y 350, NUMERAL 2, LA ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 129, NUMERAL 2, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES XIII Y XIV, Y 258, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, NUMERAL 1, FRACCIÓN VII, 104, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, DEL 133 AL 142, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO C), Y 260 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO].**

**XII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DESAPARICIÓN DE LOS CONSEJOS, LAS JUNTAS Y LAS VOCALÍAS MUNICIPALES NO VULNERA LOS PRINCIPIOS ELECTORALES DE LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD, OBJETIVIDAD, CERTEZA E INDEPENDENCIA [LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 114, NUMERAL 1, 115, NUMERALES 1, FRACCIÓN II, Y 4, 117, NUMERAL 2, FRACCIONES VIII, XII Y XXII, 121, NUMERAL 1, FRACCIONES X Y XIII, 126, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES**



VII Y XII, 145, NUMERAL 1, 146, NUMERAL 1, 147, NUMERAL 2, 152, NUMERAL 1, 153, NUMERAL 1, 154, NUMERAL 2, 155, NUMERAL 1, 165, NUMERALES 5 Y 6, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISOS A) Y B), 190, NUMERALES 5, 6, 7 Y 8, 201, NUMERAL 3, 217, NUMERAL 1, 219, NUMERAL 4, 246, NUMERAL 2, 249, NUMERALES 1, 5 Y 6, 254, NUMERAL 1, FRACCIONES II Y III, 255, NUMERAL 1, 256, NUMERAL 1, 258, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, 262, NUMERAL 8, 265, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 266, NUMERAL 1, 279, NUMERAL 1, 304, NUMERAL 1, 305, NUMERAL 1, 310, NUMERALES 1, FRACCIÓN III, Y 2, Y 350, NUMERAL 2, LA ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 129, NUMERAL 2, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES XIII Y XIV, Y 258, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, NUMERAL 1, FRACCIÓN VII, 104, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, DEL 133 AL 142, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO C), Y 260 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO].

XIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DESAPARICIÓN DE LOS CONSEJOS, LAS JUNTAS Y LAS VOCALÍAS MUNICIPALES NO VULNERA EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD [LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 114, NUMERAL 1, 115, NUMERALES 1, FRACCIÓN II, Y 4, 117, NUMERAL 2, FRACCIONES VIII, XII Y XXII, 121, NUMERAL 1, FRACCIONES XY XIII, 126, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES VII Y XII, 145, NUMERAL 1, 146, NUMERAL 1, 147, NUMERAL 2, 152, NUMERAL 1, 153, NUMERAL 1, 154, NUMERAL 2, 155, NUMERAL 1, 165, NUMERALES 5 Y 6, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISOS A) Y B), 190, NUMERALES 5, 6, 7 Y 8, 201, NUMERAL 3, 217, NUMERAL 1, 219, NUMERAL 4, 246, NUMERAL 2, 249, NUMERALES 1, 5 Y 6, 254, NUMERAL 1, FRACCIONES II Y III, 255, NUMERAL 1, 256, NUMERAL 1, 258, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, 262, NUMERAL 8, 265, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 266, NUMERAL 1, 279, NUMERAL 1, 304, NUMERAL 1, 305, NUMERAL 1, 310, NUMERALES 1, FRACCIÓN III, Y 2, Y 350, NUMERAL 2, LA ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 129, NUMERAL 2, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES XIII Y XIV, Y 258, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, NUMERAL 1, FRACCIÓN VII, 104, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, DEL 133 AL 142, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO C), Y 260 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO].



**XIV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA DESAPARICIÓN DE LOS CONSEJOS, LAS JUNTAS Y LAS VOCALÍAS MUNICIPALES Y EL TRASLADO DE SUS FUNCIONES A LOS CONSEJOS DISTRITALES NO PUEDE DEPENDER DE ARGUMENTOS FÁCTICOS [LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 114, NUMERAL 1, 115, NUMERALES 1, FRACCIÓN II, Y 4, 117, NUMERAL 2, FRACCIONES VIII, XII Y XXII, 121, NUMERAL 1, FRACCIONES X Y XIII, 126, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES VII Y XII, 145, NUMERAL 1, 146, NUMERAL 1, 147, NUMERAL 2, 152, NUMERAL 1, 153, NUMERAL 1, 154, NUMERAL 2, 155, NUMERAL 1, 165, NUMERALES 5 Y 6, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISOS A) Y B), 190, NUMERALES 5, 6, 7 Y 8, 201, NUMERAL 3, 217, NUMERAL 1, 219, NUMERAL 4, 246, NUMERAL 2, 249, NUMERALES 1, 5 Y 6, 254, NUMERAL 1, FRACCIONES II Y III, 255, NUMERAL 1, 256, NUMERAL 1, 258, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, 262, NUMERAL 8, 265, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 266, NUMERAL 1, 279, NUMERAL 1, 304, NUMERAL 1, 305, NUMERAL 1, 310, NUMERALES 1, FRACCIÓN III, Y 2, Y 350, NUMERAL 2, LA ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 129, NUMERAL 2, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES XIII Y XIV, Y 258, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, NUMERAL 1, FRACCIÓN VII, 104, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, DEL 133 AL 142, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO C), Y 260 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO].**

**XV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DESAPARICIÓN DE LOS CONSEJOS, LAS JUNTAS Y LAS VOCALÍAS MUNICIPALES Y SU FALTA DE ARMONIZACIÓN CON LA LEY LOCAL DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA NI LA CERTEZA DEL PROCESO ELECTORAL [LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 114, NUMERAL 1, 115, NUMERALES 1, FRACCIÓN II, Y 4, 117, NUMERAL 2, FRACCIONES VIII, XII Y XXII, 121, NUMERAL 1, FRACCIONES X Y XIII, 126, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES VII Y XII, 145, NUMERAL 1, 146, NUMERAL 1, 147, NUMERAL 2, 152, NUMERAL 1, 153, NUMERAL 1, 154, NUMERAL 2, 155, NUMERAL 1, 165, NUMERALES 5 Y 6, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, INCISOS A) Y B), 190, NUMERALES 5, 6, 7 Y 8, 201, NUMERAL 3, 217, NUMERAL 1, 219, NUMERAL 4, 246, NUMERAL 2, 249, NUMERALES 1, 5 Y 6, 254, NUMERAL 1,**



**FRACCIONES II Y III, 255, NUMERAL 1, 256, NUMERAL 1, 258, NUMERAL 1, FRACCIONES I Y II, 262, NUMERAL 8, 265, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, 266, NUMERAL 1, 279, NUMERAL 1, 304, NUMERAL 1, 305, NUMERAL 1, 310, NUMERALES 1, FRACCIÓN III, Y 2, Y 350, NUMERAL 2, LA ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 129, NUMERAL 2, 131, NUMERAL 1, FRACCIONES XIII Y XIV, Y 258, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, Y LA DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, NUMERAL 1, FRACCIÓN VII, 104, NUMERAL 1, FRACCIÓN III, DEL 133 AL 142, 188, NUMERAL 1, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, INCISO C), Y 260 DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO].**

**XVI. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA INSTALACIÓN DE MESAS AUXILIARES DE LOS CONSEJOS DISTRITALES PARA LOS CÓMPUTOS DE LAS ELECCIONES DE GOBERNADOR DEL ESTADO, DIPUTADOS Y REGIDORES NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA ELECTORAL (ARTÍCULO 258, NUMERALES 5, 6, Y 7, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XVII. CÓMPUTO DE VOTOS. LA PREVISIÓN DE QUE SÓLO UNA DE LAS PRESIDENCIAS DE LOS CONSEJOS DISTRITALES SERÁ RESPONSABLE DE ESTA FUNCIÓN NO SE CONTRAPONA CON LA DIVERSA FACULTAD DE QUE TODAS ELLAS CUSTODIEN LA DOCUMENTACIÓN DE LAS ELECCIONES DE PRESIDENCIAS MUNICIPALES Y REGIDURÍAS HASTA QUE CONCLUYA EL PROCESO RESPECTIVO (ARTÍCULO 259, NUMERAL 1, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XVIII. CÓMPUTO DE VOTOS. SUPUESTA REGULACIÓN DEFICIENTE DEL INICIO Y CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES (ARTÍCULOS 265, NUMERAL 1, FRACCIÓN VI, Y 266, NUMERAL 1, DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XIX. CÓMPUTO DE VOTOS. LA PREVISIÓN DE QUE EL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL PODRÁ DESIGNAR A UN CONSEJO DISTRITAL COMO CABECERA Y RESPONSABLE DEL CÓMPUTO FINAL EN AQUELLOS MUNICIPIOS QUE SE INTEGREN POR DOS O MÁS DISTRITOS VULNERA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA Y LEGALIDAD (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 259, NUMERAL 2, EN SU POR-**



**CIÓN NORMATIVA "EL CONSEJO ESTATAL PODRÁ DESIGNAR DE ENTRE ÉSTOS, AL CONSEJO ELECTORAL DISTRITAL QUE FUNGIRÁ COMO CABECERA DE MUNICIPIO", DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2020 Y SUS ACUMULADAS 160/2020 Y 225/2020. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. 28 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintiocho de septiembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 157/2017 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, a través de la cual se impugnan diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

### **I. Antecedentes**

1. El veintiséis de junio de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 202 mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Estatal. La reforma consistió, esencialmente, en modificar la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco para desaparecer a los órganos electorales municipales y transferir sus atribuciones a los órganos electorales distritales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Por esta razón se facultó a los órganos distritales a llevar la estadística de las elecciones municipales, registrar las fórmulas de candidaturas a presidencias municipales y regidurías de mayoría



2. En contra de lo anterior, los días veintisiete de julio, cuatro y diez de agosto de dos mil veinte, los representantes de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad, en las cuales desarrollaron los conceptos de invalidez que consideraron pertinentes. De manera concurrente, **los tres partidos se inconformaron de la desaparición de los órganos municipales** y argumentaron, con motivo de la reforma:

a) Que se vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, pues los órganos municipales representaban una garantía democrática y ciudadana, por lo que su desaparición constituye un retroceso en los logros alcanzados dentro de la lucha democrática y de participación ciudadana en Tabasco.

b) Que se vulnera el principio de no discriminación, pues con la reforma aludida, a las personas que viven dentro de los Municipios alejados de la cabecera distrital les es más difícil participar para un cargo de elección popular, ya que obliga a la ciudadanía a dirigirse hasta las oficinas de la cabecera distrital.

c) Que la libertad configurativa de las entidades federativas no es aplicable a la desaparición de los órganos electorales municipales, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la existencia de órganos municipales adicionales e independientes.

d) Que se vulnera la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales y se reduce la capacidad operativa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para cumplir con su obligación de organizar debidamente las elecciones, ya que los Consejos Municipales

---

relativa; realizar los cómputos municipales y la declaración de validez de elecciones de presidencias municipales y regidurías de mayoría, así como los cómputos municipales de las elecciones de regidurías por el principio de representación proporcional; recibir las solicitudes de registro de candidaturas para presidencias municipales y regidurías de mayoría relativa; expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a los candidatos a presidencias municipales y regidurías; dar a conocer los resultados de los cómputos municipales mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas; turnar el original de las copias certificadas del expediente de los cómputos municipales relativos a las elecciones de presidencias municipales y regidurías al Consejo Estatal Electoral; y custodiar la documentación de las elecciones de presidencias municipales y regidurías, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente.



también deben desarrollar su función de manera independiente. Así, el hecho de que los Consejos Distritales asuman las funciones de los Consejos Municipales, a decir de los partidos políticos, implica que su funcionamiento no sea independiente.

e) Que la eliminación de los órganos municipales a su vez crea una falta de seguridad fáctica y peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral al finalizar la jornada y en su traslado posterior. Lo anterior, debido a que en los distritos electorales que abarcan más de dos Municipios el traslado de la paquetería electoral tendría que ser hasta la cabecera distrital, lo cual representa un riesgo para el resguardo durante el traslado de la paquetería.

f) Que el utilizar un pretexto financiero para disminuir la capacidad operativa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco vulnera la autonomía de dicho órgano, debido a que el poder legislativo únicamente señaló como fundamento la consideración de que en cada proceso electoral se estaría ahorrando por concepto de dietas y salarios, renta de inmuebles así como gastos de acondicionamiento, servicios y viáticos la cantidad de nueve millones seiscientos veintiséis mil doscientos catorce pesos, sin la existencia de un estudio que lo justificara.

g) Que la eliminación de los órganos municipales pone en riesgo la garantía de audiencia y la inmediatez procesal, pues implica que las personas candidatas en las plantillas de regidurías municipales tengan que trasladarse en el caso de los distritos que abarcan más de dos Municipios a una cabecera municipal distinta a la propia. Además, esto puede representar un desgaste financiero, lo que vulnera sus derechos políticos a puestos de elección popular.

h) Que debido a la distribución de la población, existen Municipios que no son cabecera de distrito y, por ende, el cómputo municipal, la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría serán competencia de consejeros y consejeras ajenas al Municipio.

3. Adicionalmente, los partidos políticos **Acción Nacional** y **Revolucionario Institucional** desarrollaron conceptos de invalidez en contra de artículos o porciones normativas particulares.



4. Al respecto, el **Partido Acción Nacional** (*acción de inconstitucionalidad 157/2020*) desarrolló ciertos argumentos relacionados con el principio de certeza jurídica y legalidad sobre los distritos que fungirán como cabecera de Municipio, consistentes en lo siguiente:

a) Que el artículo 259 reformado prevé que hasta después del arranque del proceso electoral se sabrá qué Consejo Distrital asumirá la competencia municipal.<sup>2</sup> Lo anterior ocurriría, por ejemplo, en Municipios como centro, en cuyo territorio se enmarcan diversos distritos y en términos del artículo mencionado, el Consejo Estatal tendrá que elegir el distrito que realizará el cómputo. Lo anterior, a decir del partido accionante, vulnera los principios de certeza y legalidad, al no encontrarse en la ley los criterios a considerar para la elección del distrito que computará los votos.

b) Que el hecho de que no se conozca con claridad a qué Consejo Distrital serán dirigidos los paquetes electorales, no permite que las personas candidatas a un puesto de elección popular sepan sobre el manejo que el Instituto Electoral Local le podrá dar a dicha paquetería, por lo que hay una desventaja en la contienda.

5. Por su parte, el **Partido Revolucionario Institucional** (*acción de inconstitucionalidad 160/2020*) planteó diversos conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, la violación al principio de certeza electoral por la introducción de las llamadas "mesas auxiliares" y el procedimiento para llevar a cabo el cómputo de las elecciones municipales. En concreto, expresó:

### **Violaciones al procedimiento legislativo**

a) Que el decreto no se encuentra apoyado por un estudio, una corrida financiera, un dictamen o el impacto regulatorio o presupuestario. Lo anterior era

<sup>2</sup> "Artículo 259.

"1. El cómputo municipal de una elección es la suma que realiza el Consejo Electoral Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo del total de las casillas en un Municipio.

"2. En aquellos Municipios que se integren por dos o más distritos, el Consejo Estatal podrá designar de entre éstos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio, el cual será el responsable del cómputo final que corresponda a la demarcación territorial del Municipio."



necesario de conformidad con el artículo 120, segundo párrafo y 121, quinto párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local,<sup>3</sup> en relación con lo que establece el artículo 15, tercer párrafo, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Tabasco.<sup>4</sup>

**b)** Que la iniciativa de reforma se presentó por el titular del Poder Ejecutivo el diez de junio de dos mil veinte y la presidencia del Congreso Local ordenó que fuera turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su análisis y emisión del dictamen; sin embargo, la misma no fue turnada por ningún medio a los miembros de la comisión referida, en contraste con otras iniciativas en materia de paridad que sí fueron turnadas.

**c)** Que el veintitrés de junio de dos mil veinte, los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fueron citados, vía correo electrónico, a una sesión para analizar y discutir la iniciativa referida, remitiendo un proyecto de dictamen.

**d)** Que ese mismo día la Secretaría de Asuntos Parlamentarios convocó a los miembros de la Comisión Permanente a sesión de ese órgano a efectuarse el veinticuatro siguiente, destacando que uno de los asuntos que se trataría sería el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, derivado de la iniciativa presentada por el gobernador, aun cuando no se había emitido dicho dictamen.

<sup>3</sup> **Artículo 120.** Iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto.

"Las iniciativas se presentarán por escrito debiendo contener una exposición de motivos donde se explique su contenido y alcances, así como la propuesta concreta que se pretende someter a consideración y el impacto regulatorio o, en su caso, presupuestal que implique; serán firmadas por su autor o autores y dirigidas al presidente del Congreso o de la Comisión Permanente."

**Artículo 121...**

"Las iniciativas de ley o decreto, en los casos en que implique impacto presupuestal, deberán contener los elementos de análisis necesarios para su valoración."

<sup>4</sup> **Artículo 15.** A toda propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto...

"Las comisiones correspondientes del Congreso del Estado, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, y podrán solicitar opinión a la secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente."



e) Que el veinticuatro de junio de dos mil veinte, a las doce horas, se llevó a cabo la sesión de la comisión multicitada, en la que aprovechando su mayoría, el partido político Morena, aprobó el dictamen correspondiente a la iniciativa del Decreto 202, sin que tomara en consideración diversas iniciativas propuestas en materia de paridad.

f) Que el veinticinco de junio de dos mil veinte se llevó a cabo la sesión extraordinaria de Pleno, en la que en el punto V.V del orden del día, se contempló la lectura del decreto que se impugna, sin que el mismo se pusiera a disposición de los coordinadores, ni de las demás diputaciones, por lo menos veinticuatro horas antes, tampoco se circuló la iniciativa del gobernador. Por lo que no se cumplió con las formalidades del proceso legislativo, relativa a poner a disposición el dictamen con la anticipación requerida por la ley.

### **Violaciones de fondo**

g) Que hay un error en el momento del cómputo de las elecciones municipales conforme al reformado artículo 258, toda vez que se establece que dicho cómputo se llevará a cabo primero de la gubernatura, después de las diputaciones y posteriormente de los Municipios, por lo que no dará tiempo para culminar el cómputo municipal antes del domingo, aun conformado por un número indeterminado de mesas auxiliares.<sup>5</sup>

---

#### <sup>5</sup> **Artículo 258.**

"1. Los Consejos Electorales Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:

"I. El de la votación de gobernador del Estado en su caso;

"II. El de la votación de diputados; y

"III. El de la votación de presidentes municipales y regidores.

"2. Cada uno de los cómputos a que se refiere el presente artículo se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

"3. Los Consejos Electorales Distritales, en sesión previa a la jornada electoral, podrán acordar que el presidente y el secretario del mismo puedan ser sustituidos en sus funciones por el vocal de organización electoral y educación cívica y, que los consejeros electorales y representantes de los partidos políticos y candidatos independientes acrediten en sus ausencias a sus suplentes para que participen, de manera que se pueda sesionar permanentemente.

"4. Los Consejos Electorales Distritales deberán contar con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para la realización de los cómputos en forma permanente.



h) Que el artículo 265 no establece en qué momento se llevará a cabo el cómputo municipal ni el procedimiento por el cual se deben sacar los paquetes electorales de la elección municipal.<sup>6</sup>

i) Que los artículos 258 y 259 vulneran el principio de certeza, pues señalan que el procedimiento de instalación de las mesas auxiliares a través de las cuales los Consejos Distritales realizarán el cómputo municipal será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal.<sup>7</sup> Por tal motivo, no se especifica el modo, tiempo y lugar en la que deberá de efectuarse el cómputo municipal respectivo, cuando es obligación del Congreso Local establecer el método para realizarlo.

j) Que lo mismo ocurre con el artículo 266, pues no precisa cuándo inicia y acaba el cómputo municipal, ni tampoco precisa si los resultados municipales se darán después o antes del cómputo distrital.<sup>8</sup>

k) Que el artículo 259 que prevé que el Consejo Estatal podrá designar el Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio, viola el principio de certeza electoral, porque los partidos no sabrán en dónde se van a desarrollar los cómputos.<sup>9</sup>

6. En las demandas se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 14, 25, 35, 36, 40, 41, párrafo tercero, fracción V, apartados

<sup>5</sup> Los Consejos Electorales Distritales podrán instalar mesas auxiliares para los cómputos de las elecciones de diputados y regidores.

<sup>6</sup> Las mesas auxiliares son órganos temporales para el desarrollo de los cómputos de las elecciones de gobernador del Estado, diputados y regidores.

<sup>7</sup> El procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal."

<sup>8</sup> "Artículo 256. 1. Para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo a que se refiere el artículo 249, el presidente deberá fijar en el exterior del local donde esté instalado el Consejo Electoral Distrital, los resultados preliminares de las elecciones."

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> "Artículo 266. 1. Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de presidentes Municipales y Regidores, el presidente del Consejo Electoral Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quienes hubiesen obtenido el triunfo, salvo el caso en que los integrantes fueren inelegibles."

<sup>9</sup> Ibidem.



A), párrafos primero y segundo y C); 115, 116, fracción II y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 23, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7. El catorce de agosto y cinco de septiembre de dos mil veinte, la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, rindió su opinión en el presente asunto. De manera general, se posicionó por la validez de la reforma impugnada y expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

a) Que trasladar las facultades de los Consejos Electorales Municipales a los Distritales no resulta contrario a la Constitución Federal, pues los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular dicha cuestión, toda vez que no existe mandato constitucional o disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos públicos habrán de desarrollar sus atribuciones.

b) Que el marco constitucional y legal en la materia se limita a establecer la naturaleza de los órganos administrativos electorales,<sup>10</sup> los principios que rigen su función y, respecto a su integración, únicamente precisan que deben contar con un órgano de dirección superior así como una Secretaría Ejecutiva y la representación de los partidos políticos. Por tanto, los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para decidir la forma en que cada Instituto Electoral Local debe estar organizado. En consecuencia, la desaparición de los órganos

<sup>10</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.

...

**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:

**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."



municipales no contraviene los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad que deben contar con un órgano de dirección superior.

c) Que no se vulnera el principio de progresividad, ya que este es un principio de interpretación de los derechos humanos que no es trasladable a la verificación del funcionamiento de un organismo público local. Además de que tampoco pueda afirmarse que la forma en que el Instituto Electoral Local organice, por decisión de Congreso del Estado, las funciones de los órganos electorales para efectos de las elecciones en los Municipios constituye alguna afectación a un derecho político-electoral.

d) Que la regulación por una entidad federativa, acorde a su libertad de configuración legislativa, respecto a la forma en que el organismo público electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones, no crea o genera derechos adquiridos a la ciudadanía o a los partidos políticos, mucho menos concreta algún derecho humano.

e) Que la Sala Superior no está facultada para emitir opinión respecto a los planteamientos relacionados con violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo por ser cuestiones que pertenecen al ámbito del derecho en general, parlamentario y constitucional, y no de índole electoral.

8. Posteriormente, el diecisiete de agosto y dos de septiembre de dos mil veinte, la **Coordinación General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco** rindió de manera electrónica el informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa e hizo valer tanto causales de improcedencia, como argumentos en contra de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos accionantes, de conformidad con lo siguiente:

### **Causales de improcedencia**

a) Que únicamente se presentaron conceptos de inconstitucionalidad tendientes a combatir la supuesta invalidez del decreto de referencia, sin especificar con exactitud, cuál de estos conceptos de invalidez resulta contrario a los preceptos constitucionales que estima violentados y pretende citar de manera genérica el decreto cuestionado, señalando de manera vaga e imprecisa los



conceptos de invalidez e intentando erróneamente que se le supla la deficiencia de la queja.

b) Que los escritos de demanda presentados por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática no especifican con exactitud cuáles son los artículos que se pretenden combatir y se limitan a señalar de manera generalizada que se impugna la totalidad del Decreto 202 y que, por tanto, procede el sobreseimiento respecto de los artículos que no son objeto de ningún concepto de invalidez, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 25 y 61 fracciones II y V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.<sup>11</sup>

c) Que los escritos de demanda presentados por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática fueron presentados extemporáneamente, tomando en cuenta que tratándose de normas en materia electoral se tienen treinta días naturales posteriores a su publicación en el Periódico Oficial, independientemente de que el último día del plazo sea inhábil, de acuerdo con la tesis jurisprudencial 81/2001.<sup>12</sup> En el caso, si las normas impug-

<sup>11</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 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 25. El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

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

...

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; "V. Los conceptos de invalidez."

<sup>12</sup> "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



nadas fueron publicadas el veintiséis de junio de dos mil veinte, los representantes de los partidos tenían hasta el veintiséis de julio de dos mil veinte para interponer su demanda; sin embargo, los escritos fueron presentados el veintinueve de julio y cuatro de agosto.

d) Que el escrito de demanda presentado por el Partido Revolucionario Institucional no fue debidamente firmado por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional. En efecto, al no haber sido presentada con la firma digital del accionante no se aprecia su voluntad como promovente, faltando el requisito establecido en el artículo 61, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>13</sup>

### **Sobre los conceptos de invalidez**

a) Que el Congreso del Estado de Tabasco goza de libertad de configuración legislativa, pues la Constitución Federal no lo limita mediante alguna disposición específica respecto a la conformación de la estructura de los organismos públicos locales.

b) Que con la reforma no se va a generar falta de operatividad, de seguridad fáctica y peligro en la cadena de custodia en la paquetería electoral, ya que las funciones las seguirán realizando los Consejos Distritales. Aunado a ello, en la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas, se reconoció la validez de la desaparición de los Consejos Municipales.

c) Que el ahorro en la desaparición de los Consejos Municipales responde al reclamo social de la ciudadanía respecto al reproche económico que se ha visto en los salarios de los integrantes de los Consejos Municipales, estableciéndose la reforma a la ley electoral con base en la soberanía popular y la libertad configurativa de las Legislaturas Locales.

---

general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.". Acción de inconstitucionalidad 15/2001 y sus acumuladas 16/2001 y 17/2001. Partidos Alianza Social, Verde Ecologista de México y de la Sociedad Nacionalista. 16 de abril de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

<sup>13</sup> "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"I. Los nombres y firmas de los promoventes."



d) Que la reforma a la ley electoral estatal no limita las atribuciones y funciones del Instituto Nacional Electoral ya que el Decreto 202 únicamente elimina los Consejos Electorales Municipales, cuyas atribuciones son conferidas a los Consejos Electorales Distritales.

e) Que el Decreto 202 tampoco contraviene lo establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal<sup>14</sup> en la vertiente del derecho a la igualdad, votar y ser votado, ya que la desaparición de las Juntas Municipales y traslado de sus funciones a las Juntas Distritales, no excluye o restringe el derecho a votar y ser votado ni transgrede el principio *pro persona*, al no generar un retroceso en los logros dentro de la lucha democrática ya que sólo se limita a modificar la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, trasladando las obligaciones municipales en materia electoral a las Juntas Distritales a fin de consolidar sus actividades mejorando su funcionamiento, con lo que en ningún momento se coarta o amenaza derecho humano o político alguno.

f) Que son infundados los conceptos de invalidez primero, segundo y cuarto de la demanda del Partido Revolucionario Institucional porque el Decreto 202 no violenta el artículo 104, numeral 1, inciso o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>15</sup> ya que no mandata la creación de órganos electorales municipales y sólo establece las facultades que le corresponden a los órganos públicos locales.

g) Que es infundado el argumento del Partido Revolucionario Institucional respecto a que la reforma impugnada es inconstitucional por supuestamente dejar a consideración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatal lo relativo a las decisiones sistemáticas del Instituto Electoral del Estado, ya que el artículo

<sup>14</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."

<sup>15</sup> "Artículo 104.

"1. Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias: ...

"o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral."



33 de la Constitución Local señala la potestad de diferentes autoridades facultadas para iniciar leyes,<sup>16</sup> además de los poderes referidos.

**h)** Que los argumentos relativos a los supuestos detrimentos de la eficiencia del sistema y operatividad de los procedimientos electorales, son infundados, ya que no se establecen con claridad ni se fundamentan las afirmaciones al asegurar que el Decreto 202 significará problemáticas en el desarrollo de las jornadas electorales, en lo particular, en el recuento de votos, en la funcionalidad de las mesas auxiliares, en el cómputo de la elección de las autoridades municipales y en el peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral, reiterando que la reforma únicamente dota de nuevas atribuciones a los Consejos Distritales respecto de las actividades electorales municipales, cumpliendo con los principios de legalidad, objetividad y certeza.

**i)** Que las supuestas violaciones al procedimiento legislativo, correspondientes al tercer y sexto conceptos de invalidez del Partido Revolucionario Institucional, en las cuales se acusa de que el documento a discutir no fue remitido con 24 horas de anticipación, son infundadas porque ningún integrante de la Comisión Dictaminadora se quejó en la sesión de trabajo o en el desarrollo de la sesión en Pleno.

9. El dos de septiembre de este año el **Poder Legislativo** del Estado rindió informe por la vía electrónica, en el que dio contestación conjunta a las tres demandas de acción de inconstitucionalidad en los términos siguientes:

### **Causales de improcedencia**

**a)** Que es notorio que el promovente de la acción de inconstitucionalidad 160/2020, quien se ostenta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del

<sup>16</sup> "Artículo 33. El derecho de iniciar las leyes o decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados;

"III. Al Poder Judicial, por conducto del Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relativos a su organización y funcionamiento;

"IV. A los Ayuntamientos en asuntos de competencia municipal;

"V. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes; y

"VI. A la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en la materia de su competencia..."



Partido Revolucionario Institucional, no fue quien remitió con su firma electrónica la demanda, incumpliendo con el requisito exigido en la parte final de la fracción I del artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>17</sup>

**b)** Que las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra del Decreto 202 fueron presentadas de manera extemporánea, ya que de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>18</sup> si el Decreto referido fue publicado el veintiséis de junio de dos mil veinte, se tenía como fecha límite el veintiséis de julio del mismo año; sin embargo, los escritos de demanda fueron presentados los días veintinueve de julio –por la representación del Partido Revolucionario Institucional sin la firma electrónica correspondiente–, el día cuatro de agosto por el representante del Partido de la Revolución Democrática y el diez de agosto de manera presencial por el representante del Partido Revolucionario Institucional, todos del año dos mil veinte.

**c)** Que existe ausencia de los conceptos de invalidez en contra del Decreto 202, lo cual transgrede el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>19</sup> ya que si no se exponen en la demanda la o las normas generales cuya invalidez se reclame, no es posible que este Alto Tribunal pueda estudiar la constitucionalidad de una norma jurídica y de los escritos de demanda. En el caso, los conceptos de invalidez únicamente se limitan a cuestionar las consideraciones del decreto, lo cual no es suficiente para que se pueda analizar la constitucionalidad de una norma.

<sup>17</sup> **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"I. Los nombres y firmas de los promoventes."

<sup>18</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>19</sup> **Artículo 61.** ...

"V. Los conceptos de invalidez."



## Sobre los conceptos de invalidez

a) Que la publicación del Decreto 202 se encuentra fundada y motivada, por lo que cumple con las exigencias de un examen de constitucionalidad, tanto con la ordinaria al ser el Congreso quien expide la ley, como con la motivación reforzada, que se desprende del razonamiento pormenorizado de los motivos y fundamentos de la decisión legislativa que aplicó el Congreso de Tabasco en la aprobación del citado decreto y que es requerida cuando se emiten actos que pueden afectar derechos fundamentales sujetos a protección especial o incidir en otros bienes relevantes desde el punto de vista constitucional.

b) Que los Congresos Locales cuentan con libertad configurativa para legislar en materia de integración de los organismos públicos locales electorales, de conformidad con la fracción IV del artículo 116 constitucional<sup>20</sup> y lo único que hace el Decreto 202 es concentrar en los Consejos Distritales Locales el cómputo y declaración de validez de las elecciones de diputados y regidores, así como el de realizar el cómputo distrital de la elección para gobernador, sin que esto pueda tomarse como una violación.

c) Que con la desaparición de los órganos electorales municipales, se estaría ahorrando en cada proceso electoral por concepto de dietas y salarios correspondientes a 119 plazas temporales, la renta mensual de 17 bienes inmuebles, así como gastos de acondicionamiento del lugar, servicios, viáticos,

<sup>20</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.

"...

**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:

**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."



entre otros. De un estimado de las erogaciones por dietas y salarios de los integrantes de los 17 Consejos Municipales y Juntas Electorales durante el proceso electoral 2017-2018, se tiene que el ahorro sería aproximadamente por la cantidad de **\$9'626,214.32** (nueve millones seiscientos veintiséis mil doscientos catorce pesos 32/100 moneda nacional).<sup>21</sup>

**d)** Que la propuesta también contribuirá a la consolidación de las actividades de los órganos distritales, a otorgar mayor certeza a los resultados electorales bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, contribuyendo al cumplimiento de lo señalado en el Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024, en el Eje Rector "Seguridad, Justicia y Estado de Derecho", punto 1.3 "Política y gobierno", donde se plantea como visión lo siguiente:

*Los ciudadanos seremos una sociedad plural, democrática, civilizada e inclusiva, con instituciones políticas legítimas y confiables, las cuales, en colaboración con los poderes, órganos autónomos, órdenes de gobierno y organizaciones civiles, implementarán políticas públicas consensuadas que darán solución efectiva a los problemas colectivos, contribuirán a la fortaleza del Estado de derecho, a la reconciliación social, a la vigencia de los derechos humanos, y al ejercicio pleno de las libertades políticas de las y los ciudadanos.*

**e)** Que es infundado que en la emisión del Decreto 202 no se cumplieron las formalidades esenciales del proceso legislativo, en cuanto a que no se remitió para estudio el asunto con 24 horas de antelación a las diputadas y los diputados, ya que se circuló por correo electrónico a las 14:24 horas del día veinticuatro de junio de 2020, cuando la sesión se celebró el día veinticinco del mismo mes y año a las 13:00 horas (22 horas y 36 minutos),<sup>22</sup> con lo cual hubo tiempo suficiente para su análisis. Lo anterior se evidencia en los trabajos de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, órgano dictaminador, en donde se encuentra el coordinador de la fracción parlamentaria del partido accionante, quien se pronunció en contra del proyecto con argumentos de fondo que denotan que conocía a la perfección la iniciativa y el contenido del dictamen que estaba a discusión y en la discusión en el Pleno fue aprobado por mayoría cali-

<sup>21</sup> Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. (página 26).

<sup>22</sup> Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. (página 41).



ficada de 24 votos,<sup>23</sup> lo cual implica que no sólo votaron a favor los integrantes del partido en gobierno, frente a 7 votos en contra de los partidos políticos Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática.<sup>24</sup>

f) Que es infundado que el proceso legislativo sea inconstitucional por no haberse dictaminado en conjunto a las que dieron origen al decreto impugnado, una iniciativa presentada el día 10 de junio de 2020, por una integrante de la fracción parlamentaria de uno de los partidos promoventes, la cual propone expedir la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Aun y cuando versa sobre la misma materia del Decreto 202 el concepto de invalidez resulta infundado, ya que la decisión de la elección del número de iniciativas a dictaminar por las comisiones no afecta el procedimiento legislativo,<sup>25</sup> ya que en ninguna parte de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco ni en el Reglamento Interior del Congreso del Estado se señala que cuando se discuta una iniciativa, deba dictaminarse en conjunto con todas las iniciativas que existan al respecto.

g) Que es infundado que la reforma genere una reducción de la capacidad operativa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco al eliminarse los órganos municipales, ya que no toma en cuenta el fondo del Decreto 202 que señala que no se eliminan las funciones en torno a las elecciones municipales, sino se transfieren a los órganos distritales, lo cual no contraviene la Constitución Federal, ni tampoco el artículo 104, párrafo 1, inciso o), de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>26</sup> ya que ésta regula la función de supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales, mas no la de crear y preservar los Consejos Distritales ni los Municipales.

h) Que los argumentos sobre la imposibilidad material de lograr los ahorros presupuestales señalados en las consideraciones del decreto impugnado,

<sup>23</sup> Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. (página 38)

<sup>24</sup> Conformación del Congreso de Tabasco por Grupo Parlamentario (35 integrantes): Morena (21); PRD (6); PRI (5); PVEM (2), e Independiente (1). Visto en: <https://congresotabasco.gob.mx/fracciones-parlamentarias/>. Consultado el 6 de septiembre de 2020.

<sup>25</sup> Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. (página 40)

<sup>26</sup> "Artículo 104.



sobre la base de que la desaparición de los Consejos Electorales Municipales implica la necesidad de emplear un mayor número de recursos en los Consejos Distritales, así como la creación de mesas auxiliares para el cómputo de las elecciones municipales son infundados, debido a que de acuerdo con la reforma al artículo 258 de la ley electoral estatal,<sup>27</sup> al adicionarse el numeral 6, se estableció que el funcionamiento de las mesas auxiliares sería temporal.

i) Que es infundado que la reforma impugnada afecte la operatividad de la ley electoral al suprimir a los órganos municipales electorales y que ello sea sinónimo de regresividad y retroactividad en perjuicio de las personas habitantes de los Municipios más alejados de las cabeceras distritales, por restringirles el derecho de votar y ser votado, ya que Tabasco es uno de los Estados de la República con menor extensión territorial (con una superficie de 24,731 kilómetros cuadrados) ocupando el lugar 24 en el país, y con pocos Municipios, 17 en total, por lo que es relativamente fácil desplazarse por su territorio, pues de la capital del Estado, la ciudad de Villahermosa, hasta el punto más distante de la geografía que es el Municipio de Tenosique, se lleva un promedio de 4 horas.<sup>28</sup>

j) Que la modificación al artículo 117, párrafo 2, fracción XX, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco<sup>29</sup> no constituye una violación al artículo 104, inciso p), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>30</sup> al suprimirse la porción normativa "municipal", debido a que los ele-

"1. Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias: ...  
"o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral."

<sup>27</sup> "Artículo 258. ...

"6. Las mesas auxiliares son órganos temporales para el desarrollo de los cómputos de las elecciones de gobernador del Estado, diputados y regidores."

<sup>28</sup> Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco. (páginas 62 y 63)

<sup>29</sup> "Artículo 117. ...

"2. Son atribuciones del secretario Ejecutivo del Instituto Estatal y del Consejo Estatal, las siguientes:  
...

"XX. Ejercer y atender oportunamente la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de los vocales secretarios de las Juntas Ejecutivas Distritales, u otros servidores públicos del Instituto Estatal en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral. El secretario ejecutivo podrá delegar la atribución en servidores públicos a su cargo."

<sup>30</sup> "Artículo 104.

"1. Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias: ...  
"p) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral."



mentos de la materia electoral municipal no quedan desprotegidos, pues ahora son los órganos distritales los que tienen la función pública que antes recaía en los órganos municipales.

**10. Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**11. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. Competencia

**12.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>31</sup> toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un decreto que modifica diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

## III. Oportunidad

**13.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone que el plazo

<sup>31</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:

**"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 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."



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.<sup>32</sup>

14. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno **declaró inhábiles** para esta 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. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**.

15. Ahora bien, los **Acuerdos Números 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y se ordenó proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. No obstante, en ninguno de estos acuerdos se excepcionó de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Únicamente se permitió habilitar días y horas hábiles **para acordar** los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

16. Al respecto, el **Acuerdo General Número 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, estableció las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

<sup>32</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."



17. En este contexto normativo, se advierte que aunque el Decreto 202, impugnado por los partidos políticos accionantes, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiséis de junio de dos mil veinte, el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al primero de septiembre de dos mil veinte.

18. Consecuentemente, dado que la demanda del Partido Acción Nacional se promovió mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte **el veintisiete de julio de dos mil veinte**, la del Partido de la Revolución Democrática **el cuatro de agosto de este año** y la del Partido Revolucionario Institucional **el diez de agosto de la misma anualidad, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad.**

19. Es así, pues el plazo para la presentación transcurrió del tres de agosto de dos mil veinte al uno de septiembre del mismo año. De ahí que resulta evidente que las demandas se presentaron dentro del plazo establecido para ello.

20. Sin que sea obstáculo que la demanda del Partido Acción Nacional se planteara dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que la declaratoria de interrupción de plazos no privó al ente legitimado constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

21. Por cuanto hace a la acción de inconstitucionalidad 225/2020, debe hacerse mención de que si bien el escrito inicial fue presentado con la firma electrónica María Lucila Monjardín Castillo (delegada) el treinta de julio de dos mil veinte, posteriormente, el diez de agosto del año en curso, todavía dentro del plazo legal para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, se depositó en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el escrito con la firma autógrafa de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas quien cuenta con facultades para promover acción de inconstitucionalidad a nombre del instituto político, manifestando que era su voluntad promover el escrito presentado en fecha previa. Así, tomando en cuenta el segundo escrito presentado el diez de agosto, la demanda también resulta oportuna.

22. En virtud de lo anterior y, por una cuestión de orden lógico, conviene declarar **infundada** la causa de improcedencia hecha valer por los Poderes



Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tabasco, quienes al rendir el informe relativo, manifestaron que las tres demandas fueron presentadas fuera del plazo de treinta días establecido en la ley, por lo que sostiene que resultan extemporáneas y, por ello, se actualiza la hipótesis contenida en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria y deben sobreseerse.<sup>33</sup>

**23.** Lo anterior, pues como se concluyó en párrafos anteriores las demandas de las acciones de inconstitucionalidad 157/2020, 160/2020 y 225/2020 fueron presentadas de manera oportuna, pues contrario a lo sostenido en los informes respectivos, aun cuando el decreto referido fue publicado el veintiséis de junio de dos mil veinte, lo cierto es que el plazo no venció el veintiséis de julio sino el uno de septiembre del mismo año.

#### IV. Legitimación

**24.** El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal 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.<sup>34</sup> Por su parte, el artículo 62 de la ley reglamentaria de la materia establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes

<sup>33</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>34</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."



electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.<sup>35</sup>

25. 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.

26. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita este supuesto procesal** en las tres demandas de acción de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque se impugna una norma de eminente naturaleza electoral como lo es la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

27. De las constancias visualizadas en el Sistema Electrónico de este Alto Tribunal se advierte que los demandantes son partidos políticos nacionales con

<sup>35</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."



registro ante el Instituto Nacional Electoral y que las personas que acudieron en su nombre cuentan con las atribuciones necesarias.

**28.** Respecto al Partido Acción Nacional el escrito fue firmado por Marko Antonio Cortés Mendoza, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicha asociación, mientras que el escrito presentado por el Partido de la Revolución Democrática, fue firmado por Aída Estephany Santiago Fernández, Adriana Díaz Contreras, Karen Quiroga Anguiano, Ángel Clemente Ávila Romero y Fernando Belauzarán, en su carácter de integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria.<sup>36</sup>

**29.** Sobre la demanda presentada por el Partido Revolucionario Institucional, se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional Rafael Alejandro Moreno Cárdenas.

**30.** Al respecto, se advierte que dichas personas cuentan con las atribuciones con las que se ostentan y que las organizaciones en nombre de las cuales promovieron acción de inconstitucionalidad se encuentran registradas como partidos políticos nacionales. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tales

<sup>36</sup> Dichas atribuciones encuentran sustento en los artículos transitorios de la reforma aprobada en el XVI Congreso Nacional Extraordinario celebrado los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 2019, en particular, el artículo sexto, que confirió a las Direcciones Extraordinarias del partido las funciones y atribuciones establecidas en el Estatuto aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario celebrado el 17 y 18 de noviembre de 2018 hasta la instalación de los nuevos órganos de dirección y representación que se eligieran conforme a dicha reforma; siendo aplicable, en este sentido, el artículo tercero transitorio de este Estatuto, en su numeral 4, inciso c), que otorgó a dicho órgano la representación del instituto político.

"**SEXTO.** Las Direcciones Extraordinarias del Partido, sujetarán sus funciones y atribuciones establecidas en el Estatuto aprobado en el XV Congreso Nacional Extraordinario, celebrado los días 17 y 18 de noviembre de 2018, hasta la instalación de los nuevos órganos de Dirección y Representación que se elijan conforme a la presente reforma estatutaria. ...

"**TERCERO.** El XV Congreso Nacional Extraordinario designará y nombrará por única ocasión la integración de la Dirección Nacional Extraordinaria en su sesión de fecha 17 y 18 de noviembre de 2018.

" ...

"4. La Dirección Nacional Extraordinaria tendrá las siguientes facultades, funciones y atribuciones:

" ...

"c) Será el representante del Partido, con facultades ejecutivas, de supervisión y de autorización de las decisiones de las demás instancias partidistas..."



acciones de inconstitucionalidad **fueron promovidas por parte con legitimación** para ello.

**31.** Por lo antes expuesto, desde este momento se declara **infundada** la causa de improcedencia hecha valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, quienes sostienen que del escrito de demanda presentado por el Partido Revolucionario Institucional se desprende que no está firmado por el promovente Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, quien se ostenta como presidente del Comité Ejecutivo Nacional, pues el referido escrito únicamente cuenta con la firma digital de María Lucila Monjardín Castillo, quien se ostenta como delegada del partido y, por tanto, no cuenta con facultades de representación para promover en nombre del instituto político.

**32.** Por lo anterior, el Ejecutivo y Legislativo Locales consideran que no existió voluntad del representante del partido político para promover acción de inconstitucionalidad y, por ello, no se colma con el requisito contenido en el «artículo» 61, fracción I, de la ley reglamentaria.<sup>37</sup>

**33.** Como se adelantó, resulta **infundada** la solicitud de sobreseimiento, pues tal como se apuntó en el apartado de oportunidad, si bien es cierto que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 160/2020 fue presentada con la firma electrónica de María Lucila Monjardín Castillo, también es cierto que mediante escrito con firma autógrafa de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, presentado el diez de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional manifestó su voluntad de promover el juicio constitucional.

**34.** En efecto, se advierte que, mediante el escrito referido, el presidente del órgano directivo del partido político, quien cuenta con facultades de representación, expresó su voluntad de promover la acción de inconstitucionalidad 160/2020, pues manifestó suscribir el escrito inicial de demanda en todas y cada una de sus partes.

<sup>37</sup> "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: "I. Los nombres y firmas de los promoventes."



35. Por otra parte, en el informe rendido por el Poder Legislativo Local, se sostiene que el Partido de la Revolución Democrática, actor de la acción de inconstitucionalidad 225/2020, no tiene legitimación para controvertir violaciones a derechos humanos en la impugnación de normas electorales, pues esa materia está reservada a los organismos protectores de derechos humanos para procurar su cumplimiento, de modo que considera que el partido actor no puede hacer valer una vulneración al principio de progresividad.

36. Tampoco asiste razón en lo apuntado, pues contrario a lo sostenido por el Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal,<sup>38</sup> los partidos políticos están legitimados para plantear la posible contradicción de una **norma general electoral** y la **Constitución Federal**. Basta este requisito constitucional, que como se expresó en párrafos precedentes, en el caso se acredita fehacientemente, para considerar actualizada la legitimación.

37. Además, no pasa desapercibido que la causa de improcedencia del Poder Legislativo Local se sustenta en que, a su juicio, el partido político no puede hacer valer una posible afectación al principio de progresividad como característica esencial de los derechos humanos ni siquiera en materia electoral. No obstante, la respuesta al concepto de invalidez en concreto es un aspecto que involucra el fondo del asunto pero que no condiciona la legitimación del partido político como requisito de procedencia.<sup>39</sup>

<sup>38</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: ...

"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>39</sup> «P./J. 36/2004» "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de



38. De ahí que resultan **infundadas** las causas de improcedencia relacionadas con la falta de legitimación.

## V. Causas de improcedencia y sobreseimiento

39. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se realizará al examen de los aspectos de procedencia hechos valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en relación con las tres demandas de acción de inconstitucionalidad. Dicho estudio se realizará de manera conjunta debido a que los argumentos vertidos en ambos informes guardan estrecha relación. Lo anterior, con la precisión de que aquellas causales de improcedencia relacionadas con la oportunidad y la legitimación fueron desestimadas en los apartados correspondientes, por lo que sólo serán estudiadas las restantes: **aquellas relacionadas con la ausencia de conceptos de invalidez y la cesación de efectos.**

### Ausencia de conceptos de invalidez

40. En los informes, ambos Poderes sostienen que a fin de combatir la supuesta inconstitucionalidad del decreto de reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional únicamente desarrollaron argumentos generalizados sin especificar con exactitud cuál de los artículos objeto de la reforma consideran contrarios a los preceptos constitucionales que advierten vulnerados. Agregan que los conceptos de invalidez contenidos en las demandas de acción de inconstitucionalidad son vagos e imprecisos y que lo que pretenden los partidos accionantes es que les sea suplida la deficiencia.

41. En esa línea de ideas, los Poderes Ejecutivo y Legislativo sostienen que debe declararse el sobreseimiento de los artículos que no son combatidos me-

---

improcedencia estudiar los conceptos de invalidez. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez."



dian­te con­cep­to de in­vali­dez, con fun­da­men­to en lo es­ta­ble­ci­do en el ar­tí­cu­lo 19, frac­ción VIII, 20, frac­ción II, 25 y 61, frac­cio­nes III y V, de la Ley Re­gla­men­ta­ria de las Frac­cio­nes I y II del Ar­tí­cu­lo 105 de la Con­sti­tu­ción Polí­ti­ca de los Es­ta­dos Uni­dos Me­xi­ca­nos.

**42.** Este Pleno considera que, con excepción del artículo 129, párrafo 2, no asiste razón a lo argumentado en ambos informes, pues basta imponerse de las demandas para advertir que los tres partidos políticos actores sí hacen valer diversos argumentos para cuestionar la constitucionalidad de las normas reformadas.

**43.** Por un lado, el Partido Revolucionario Institucional hace valer un grupo de argumentos tendentes a demostrar la existencia de violaciones en el proceso legislativo, situación que, desde su perspectiva, torna inconstitucionales las normas publicadas en el decreto impugnado; por otro lado, los tres partidos accionantes señalan una serie de consideraciones que combaten el contenido de todas las normas reformadas mediante el Decreto 202, pues consideran que en todos los artículos se impactó la desaparición de los órganos municipales y, por último, cuestionan de manera específica el contenido de algunos preceptos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados mediante ese decreto.

**44.** Es decir, contrario a lo alegado por ambos Poderes Locales, en las tres demandas presentadas por los diversos partidos, sí hicieron valer argumentos a fin de controvertir la regularidad constitucional del decreto y su procedimiento legislativo (en el caso de la acción de inconstitucionalidad 160/2020), así como las normas por su contenido sustantivo.

**45.** No obstante lo anterior, como se adelantó, por lo que se refiere a la impugnación del artículo 129, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, este Tribunal Pleno advierte que **si bien este precepto fue señalado de manera expresa como impugnado en las demandas de acción de inconstitucionalidad**, lo cierto es que del análisis integral de las mismas, no se advierte que los partidos promoventes hayan hecho valer concepto de invalidez en su contra, pues todos los conceptos que manifestaron están referidos únicamente a la impugnación en contra de la desaparición de



los Consejos Municipales, la falta de certeza en el cómputo municipal y la deficiente regulación de las mesas auxiliares.<sup>40</sup>

**46.** Cabe señalar que el artículo 129, párrafo 2, de la ley electoral local refiere que en la sesión de instalación de los Consejos Distritales podrán participar las personas representantes de los partidos políticos que previamente, para tal efecto, hayan sido acreditados ante el Consejo Estatal, situación que no guarda relación con los argumentos hechos valer por los partidos.

**47.** Por tanto, al no haberse formulado conceptos de invalidez respecto de la impugnación de este artículo, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación del artículo 129, párrafo 2, de Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Sirven de apoyo las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2013<sup>41</sup> y P./J. 17/2010.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> **Artículo 129.** ...

"En la sesión de instalación de los Consejos Distritales podrán participar los representantes de los partidos políticos que previamente, para tal efecto, hayan sido acreditados ante el Consejo Estatal."

<sup>41</sup> «P./J. 4/2013 (10a.)» "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley citada."

<sup>42</sup> «P./J. 17/2010» "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES. Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General de la República, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos. Esto es, si no se expresa algún argumento de invalidez contra el artículo impugnado, lo más adecuado, acorde con la técnica de análisis de ese juicio constitucional, es sobreseer en la acción respecto de tales



48. Por tal razón, resulta **parcialmente fundada** la causal hecha valer en los informes rendidos y procede el sobreseimiento **exclusivamente** respecto del artículo 129, párrafo 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

### Cesación de efectos

49. Finalmente, este Tribunal Pleno advierte que el pasado diecisiete de agosto de dos mil veinte fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; entre los artículos reformados se encuentran el 115, párrafo 1, fracción VI; 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, que son objeto de análisis en esta acción de inconstitucionalidad.

50. Debe precisarse que de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, lo cual ocurre usualmente cuando ésta es reformada y la modificación normativa haya sido sustancial o material. En estos supuestos, lo procedente es que se sobresea la acción en términos de los artículos 19, fracción V y 65 de la ley reglamentaria de la materia.

51. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo y sobreseer por cesación de efectos, la modificación a las normas debe ser sustantiva o material, lo cual sucede cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

52. En el caso, la modificación a las normas antes referidas entraña un cambio sustantivo, pues la reforma implicó la modificación integral en las normas reformadas, pues se agregó lenguaje incluyente de género, como se puede apreciar de la siguiente tabla:

---

preceptos legales, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la declaración de inoperancia implica la exposición de diversos argumentos y no su ausencia, que por diversas razones no resultaron eficaces para lograr la invalidez de la norma."



**"Artículo 115**

***Contenido previo al Decreto 202***

"1. El Consejo Estatal tiene las siguientes atribuciones:

"I. ...

"II. Vigilar y supervisar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos centrales, distritales y municipales del Instituto Estatal y conocer de los informes específicos que el Consejo Estatal estime necesario solicitarles;

"III. a V. ...

"VI. Designar en la primera semana del mes de diciembre del año previo al de la elección a los consejeros electorales distritales; y en la segunda semana de febrero del año de la elección a los consejeros electorales municipales, con base en las propuestas que al efecto haga el consejero presidente y publicar la integración de los mismos;

"VII. a XXXIX. ...

"2. y 3. ...

"4. En todo caso, los órganos centrales, distritales y municipales, directivos y técnicos, que deban intervenir en el ejercicio de las facultades delegadas, deberán ajustarse invariablemente a dichos acuerdos.

***Decreto 202 impugnado (26 de junio de 2020)***

"II. Vigilar y supervisar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos centrales y distritales del Instituto Estatal, y conocer de los informes específicos que se estime necesario solicitarles;

"III. a V. ...

**"VI. Designar en la primera semana del mes de diciembre del año previo al de la elección a los consejeros electorales distritales, con base en las propuestas que al efecto haga el consejero presidente y publicar su integración;**

"VII. a la XXXIX. ...

"2. y 3. ...

"4. En todo caso, los órganos centrales, distritales, directivos y técnicos, que deban intervenir en el ejercicio de las facultades delegadas, deberán ajustarse invariablemente a dichos acuerdos.

.....



**Reforma de 17 de agosto de 2020**

"VI. Designar en la primera semana del mes de diciembre del año previo al de la elección a **las consejeras y consejeros** electorales distritales, con base en las propuestas que al efecto haga **la consejera o consejero presidente** y publicar su integración; ..."

**"Artículo 117**

**Contenido previo al Decreto 202**

"2.Son atribuciones del secretario ejecutivo del Instituto Estatal y del Consejo Estatal, las siguientes:

"I. a VII. ...

"VIII. Recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales y municipales del Instituto Estatal y preparar el proyecto correspondiente;

...

"XII. Dar cuenta al Consejo Estatal de los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Electorales Distritales y Municipales;

...

"XX. Ejercer y atender oportunamente la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de los vocales secretarios de las Juntas Ejecutivas Distritales o Municipales, u otros servidores públicos del Instituto Estatal en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral. El secretario ejecutivo podrá delegar la atribución en servidores públicos a su cargo;

"XXII. Coordinar las actividades de las direcciones de la Junta Estatal; y las Juntas Electorales Distritales y Municipales del Instituto Estatal y supervisar el desarrollo adecuado de los mismos;

"XXIII. Recibir y revisar los informes de los vocales ejecutivos de las Juntas Electorales Distritales y Municipales;

**Decreto 202 impugnado (26 de junio de 2020)**

"I. a la VII. ...

"VIII. Recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales del Instituto Estatal y preparar el proyecto correspondiente;



"IX. a la XI. ...

"XII. Dar cuenta al Consejo Estatal de los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Electorales Distritales;

"XIII. a la XIX. ...

**"XX. Ejercer y atender oportunamente la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de los vocales secretarios de las Juntas Ejecutivas Distritales, u otros servidores públicos del Instituto Estatal en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral. El secretario ejecutivo podrá delegar la atribución en servidores públicos a su cargo;**

"XXI. ...

"XXII. Coordinar las actividades de las direcciones de la Junta Estatal; y las Juntas Electorales Distritales del Instituto Estatal y supervisar el desarrollo adecuado de las mismas;

**"XXIII. Recibir y revisar los informes de los vocales ejecutivos de las Juntas Electorales Distritales;**

"XXIV. a la XXX..."

**Reforma de 17 de agosto de 2020**

"XX. Ejercer y atender oportunamente la función de oficialía electoral por sí, o por conducto de **las y** los vocales secretarios de las Juntas Ejecutivas Distritales, **u otras personas servidoras públicas** del Instituto Estatal en los que delegue dicha función respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral. El secretario ejecutivo podrá delegar la atribución **en otras personas servidoras públicas** a su cargo;

...

"XXIII. Recibir y revisar los informes de **las y** los vocales ejecutivos de las Juntas Electorales Distritales; ..."

**"Artículo 119**

**Contenido previo al Decreto 202**

"La Junta Estatal Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

...



"VI. Nombrar a los miembros de las Juntas Electorales Distritales y Municipales, a propuesta de su presidente, y supervisar el cumplimiento de sus actividades; aprobar, conforme al presupuesto autorizado, la estructura de las vocalías de acuerdo con las necesidades del proceso electoral;

...

"XI. Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas distritales y municipales del Instituto Estatal, en los términos establecidos en la ley de la materia;

"..."

**Decreto 202 impugnado (26 de junio de 2020)**

"I. a la V. ...

**"VI. Nombrar a los miembros de las Juntas Electorales Distritales, a propuesta de su presidente, y supervisar el cumplimiento de sus actividades; así como aprobar, conforme al presupuesto autorizado, la estructura de las vocalías de acuerdo con las necesidades del proceso electoral;**

"VII. a la X. ...

**"XI. Resolver, en el ámbito de su competencia, los medios de impugnación en contra de los actos o resoluciones del secretario ejecutivo y de las juntas distritales del Instituto Estatal, en los términos establecidos en la ley de la materia;**

"XII. y XIII. ..."

**Reforma de 17 de agosto de 2020**

"VI. Nombrar a los miembros de las Juntas Electorales Distritales, a propuesta de su **presidenta o** presidente, y supervisar el cumplimiento de sus actividades; así como aprobar, conforme al presupuesto autorizado, la estructura de las vocalías de acuerdo con las necesidades del proceso electoral;

...

"XI. Resolver, en el ámbito de su competencia, los medios de impugnación en contra de los actos o resoluciones **de la secretaría ejecutiva** y de las juntas distritales del Instituto Estatal, en los términos establecidos en la ley de la materia; ..."



"Artículo 127

*Contenido previo al Decreto 202*

"1. Los Consejos Electorales Distritales funcionarán durante el proceso electoral y se integrarán con un consejero presidente, que fungirá a la vez como vocal ejecutivo, cuatro consejeros electorales y consejeros representantes de los partidos políticos. Los vocales secretario, y de organización electoral y educación cívica concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

"2. y 3. ...

"4. Los consejeros electorales distritales, serán designados por el Consejo Estatal. Serán designados cuatro consejeros suplentes generales. De producirse una ausencia definitiva o en caso de incurrir un consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley.

"..."

*Decreto 202 impugnado (26 de junio de 2020)*

**"1. Los Consejos Electorales Distritales funcionarán durante el proceso electoral y se integrarán con un consejero presidente, que fungirá a la vez como vocal ejecutivo, seis consejeros electorales y consejeros representantes de los partidos políticos. Los vocales secretario, y de organización electoral y educación cívica concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.**

"2. y 3. ...

**"4. Los consejeros electorales distritales, serán designados por el Consejo Estatal. Serán designados seis consejeros suplentes generales. De producirse una ausencia definitiva o en caso de incurrir un consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley.**

"..."

*Reforma de 17 de agosto de 2020*

"1. Los Consejos Electorales Distritales funcionarán durante el proceso electoral y se integrarán con **una consejera** o consejero presidente, que fungirá a la vez como vocal ejecutivo, seis **consejeras** y consejeros electorales y **consejeras** y consejeros representantes de los partidos políticos. **Las** o los vocales secretario, y de organización electoral y educación cívica concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.



"2. y 3. ...

"4. Las **consejeras** y consejeros electorales distritales, serán designados por el consejo estatal. Serán designados seis **consejeras** y consejeros suplentes generales. De producirse una ausencia definitiva o en caso de incurrir **una consejera o** consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley. ..."

**"Artículo 130**

**Contenido previo al Decreto 202**

"1. Los Consejos Electorales Distritales, en el ámbito de su competencia tienen las siguientes atribuciones:

...

"III. Registrar las fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa;

...

"VI. Realizar el cómputo de la elección de gobernador del Estado en el Distrito;

"VII. Tramitar y sustanciar los recursos de su competencia que prevenga esta ley y la ley de la materia;

"VIII. Revisar y dar cumplimiento a los trabajos relativos a los productos electorales que habrá de aportar el Registro Federal de Electores, en el ámbito del distrito que le corresponda, de conformidad al convenio y los documentos técnicos celebrados con el Instituto Nacional Electoral;

"IX. Nombrar las comisiones que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso se acuerde; y,

"X. Las demás que le confiera esta ley."

**Decreto 202 impugnado (26 de junio de 2020)**

"1. ...

"I. y II. ...

"III. Registrar las fórmulas de candidatos a **presidentes municipales**, diputados y **regidores** de mayoría relativa;



"IV. y V. ...

**"VI. Realizar los cómputos municipales y la declaración de validez de la elección de presidentes municipales y regidores de mayoría;**

**"VII. Realizar los cómputos municipales de la elección de regidores por el principio de representación proporcional;**

"VIII. Realizar el cómputo de la elección de gobernador del Estado en el Distrito;

"IX. Tramitar y sustanciar los recursos de su competencia que prevenga esta ley y la ley de la materia;

"X. Revisar y dar cumplimiento a los trabajos relativos a los productos electorales que habrá de aportar el Registro Federal de Electores, en el ámbito del Distrito que le corresponda, de conformidad al convenio y los documentos técnicos celebrados con el Instituto Nacional Electoral;

"XI. Nombrar las comisiones que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso se acuerde, y

"XII. Las demás que le confiera esta ley."

**Reforma de 17 de agosto de 2020**

"III. Registrar las fórmulas de **candidatas** y candidatos a **presidentas y** presidentes municipales, **diputadas y** diputados y **regidoras y** regidores de mayoría relativa;

"IV. y V. ...

"VI. Realizar los cómputos municipales y la declaración de validez de la elección de **presidentas y** presidentes municipales y de **regidoras y** regidores de mayoría;

"VII. Realizar los cómputos municipales de la elección de **regidoras y** regidores por el principio de representación proporcional; ..."

### **"Artículo 131**

#### **Contenido previo al Decreto 202**

"1. Corresponde a los presidentes de los Consejos Electorales Distritales ejercer las siguientes atribuciones:

...



"II. Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputados de mayoría relativa;

"III. y IV. ...

"V. ...

"VI. Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales;

"VII. Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativos a la elección de diputados y gobernador del Estado, en los términos previstos en esta ley;

"VIII. Turnar en forma inmediata el original del acta y el informe del cómputo correspondiente a la elección de diputados de representación proporcional, al presidente de la cabecera de circunscripción plurinominal respectivo;

"IX. Custodiar la documentación de las elecciones de diputados y gobernador del Estado, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;

"X. Recibir y turnar, en su caso, los recursos que se interpongan en contra de los actos y resoluciones del propio consejo;

"XI. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Electoral Distrital y demás autoridades electorales competentes, y

"XII. Las demás que les confiera la ley."

***Decreto 202 impugnado (26 de junio de 2020)***

"1. ...

"I. ...

"II. Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de presidentes municipales, regidores y diputados de mayoría relativa;

"III. a V. ...

**"VI. Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a los candidatos a presidentes municipales y regidores conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Electoral Distrital;**

**"VII. Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales y municipales;**



"VIII. Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales **y municipales** relativos a **las elecciones** de diputados, **presidentes municipales, regidores y** gobernador del Estado, en los términos previstos en esta ley;

"IX. Turnar en forma inmediata el original del acta y el informe del cómputo correspondiente a la elección de diputados de representación proporcional, al presidente de la cabecera de circunscripción plurinominal respectivo;

**"X. Turnar en forma inmediata el original del acta y los informes de los cómputos correspondientes a la elección de presidentes municipales y regidores por mayoría relativa, al presidente de la cabecera de Municipio respectivo;**

"XI. Custodiar la documentación de las elecciones de **presidentes municipales, regidores**, diputados y gobernador del Estado, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;

"XII. Recibir y turnar, en su caso, los recursos que se interpongan en contra de los actos y resoluciones del propio consejo;

**"XIII. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Electoral Distrital y demás autoridades electorales competentes, y**

**"XIV. Las demás que les confiera la ley.**

"2. ..."

*Reforma de 17 de agosto de 2020*

"II. Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de **presidentas y** presidentes municipales, **regidoras y** regidores y **diputadas y** diputados de mayoría relativa;

"III. a V. ...

"VI. Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a **las candidatas y** candidatos a **presidentas y** presidentes municipales y **regidoras y** regidores conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Electoral Distrital;

"VII. ...

"VIII. Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales y municipales relativos a las elecciones de **diputadas y** diputados, **presidentas y** presidentes municipales, **regidoras y** regidores y **gobernadora o** gobernador del Estado, en los términos previstos en esta ley;



"IX. Turnar en forma inmediata el original del acta y el informe del cómputo correspondiente a la elección de **diputadas y** diputados de representación proporcional, a la **presidenta o** presidente de la cabecera de circunscripción plurinominal respectivo;

"X. Turnar en forma inmediata el original del acta y los informes de los cómputos correspondientes a la elección de **presidentas y** presidentes municipales y **regidoras y** regidores por mayoría relativa, a la **presidenta o** presidente de la cabecera de Municipio respectivo;

"XI. Custodiar la documentación de las elecciones de **presidentas y** presidentes municipales y **regidoras y** regidores, **diputadas y** diputados y **gobernadora o** gobernador del Estado, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente; ..."

**53.** Tal como se observa, las modificaciones generan un cambio sustantivo en el contenido normativo, pues la reforma insertó lenguaje incluyente de género, es decir, las normas reformadas ahora reflejan en sus redacciones la existencia de ambos géneros.

**54.** Como se desprende de la propia exposición de motivos de la reforma local, se tomó en consideración la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector en la integración de los órganos públicos; así como el decreto de trece de abril de dos mil veinte, que reformó diversas leyes en materia electoral y, de manera destacada, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

**55.** Por ende, debe concluirse que los mencionados artículos deben sobreseerse por cesación de efectos, debido a que la reforma de diecisiete de agosto de dos mil veinte generó que esos numerales **fuera modificados en su sentido normativo**, pues ello tiene impacto en todo el sistema electoral local, que en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, ahora es un sistema inclusivo y binario, pues las normas reformadas ahora incluyen a ambos géneros, cambio que debe considerarse medular.

**56.** Por todo lo antes expuesto, debe sobreseerse respecto de los artículos 115, párrafo 1, fracción VI; 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, todos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.



57. En similares términos se resolvió recientemente la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020.<sup>43</sup>

58. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio del fondo del asunto.

## VI. Precisión metodológica para el estudio de fondo

59. En las demandas de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos manifestaron distintos conceptos de invalidez para impugnar, por una parte, el procedimiento legislativo del Decreto 202; por otra, la totalidad de los artículos reformados mediante dicho decreto, en tanto que consideraron que todos los numerales hacen referencia a la desaparición de los órganos municipales y, finalmente, cuestionaron de manera específica el contenido de algunos preceptos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados mediante ese decreto.

60. En primer lugar se realiza el estudio del procedimiento legislativo al poder tener efectos generales sobre la totalidad de las normas reclamadas. Lo anterior, con fundamento en la tesis 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."<sup>44</sup> y en atención a los conceptos de invalidez de los partidos políticos

<sup>43</sup> Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte. La propuesta de la Ministra Piña Hernández se aprobó por mayoría de diez votos.

<sup>44</sup> Tesis emitida por el Tribunal Pleno, 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», de texto: "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



Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, el análisis de la materia de impugnación se hará en orden distinto a los argumentos de inconstitucionalidad, en razón de los siguientes temas:

Apartado	Temática	Decreto o normas impugnadas de la Ley Electoral
VII Tema 1	<b>Análisis del procedimiento legislativo</b> (Sexto concepto de invalidez del PRI)	Decreto 202
VIII Tema 2	<b>Desaparición de órganos municipales</b>  (Primero y segundo conceptos de invalidez del PRD; primero, segundo, tercero, cuarto y quinto conceptos de invalidez del PRI y primero, segundo y tercer conceptos de invalidez del PAN)	Artículos  104, numeral 1, fracciones I y II;  114, numeral 1;  115, numeral 1, fracción II y numeral 4;  117, numeral 2, fracciones VIII, XII y XXII;  121, numeral 1, fracciones X y XIII;  126, numeral 1, fracción VI;  131, numeral 1, fracciones VII, XII, XIII y XIV;  145, numeral 1; 146, numeral 1;  147, numeral 2; 152, numeral 1;  153, numeral 1; 154, numeral 2;

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."



		<p>155, numeral 1; 165, numerales 5 y 6;</p> <p>188, numeral 1, fracción I, incisos a) y b) y fracción II, incisos a) y b);</p> <p>190, numerales 5, 6, 7, y 8; 201, numeral 3;</p> <p>217, numeral 1; 219, numeral 4; 246, numeral 2;</p> <p>249, numerales 1, 5 y 6;</p> <p>254, numeral 1, fracciones II y III;</p> <p>255, numeral 1;</p> <p>256, numeral 1;</p> <p>258, numeral 1, fracciones I, II y III;</p> <p>262, numeral 8;</p> <p>265, numeral 1, fracción VI;</p> <p>266, numeral 1; 279, numeral 1;</p> <p>304, numeral 1;</p> <p>305, numeral 1;</p> <p>310, numeral 1, fracción III, y numeral 2;</p> <p>350, numeral 2.</p>
<b>IX Tema 3</b>	<b>Instalación de mesas auxiliares</b> (Segundo concepto de invalidez del PRI)	Artículo 258, numerales 5, 6 y 7
<b>X Tema 4</b>	<b>Certeza en cómputo de votos</b> (Segundo concepto de invalidez del PRI y del PAN y primer y segundo conceptos de validez del PRD)	Artículos 259, numerales 1 y 2, 265, numeral 1, fracción VI y 266, numeral 1



## VII. Tema 1. Análisis del procedimiento legislativo

**61.** El Partido Revolucionario Institucional, de conformidad con los conceptos de invalidez reseñados en el apartado de antecedentes de la presente ejecutoria, argumentó que no se cumplió con las formalidades del proceso legislativo. En concreto, señala **tres aspectos fundamentales:** que la iniciativa no se acompañó de un análisis de impacto presupuestario, que no se puso a disposición el dictamen con veinticuatro horas de anticipación y que no se tomaron en cuenta diversas iniciativas en materia de paridad electoral.

**62.** A efecto de dar respuesta al concepto de invalidez, se precisa que esta Suprema Corte ha señalado que nuestro régimen democrático constitucional exige que al interior del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Así, se busca que las normas cuenten efectivamente con legitimidad democrática, la cual deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los integrantes de una Legislatura. Para cumplir con lo anterior, es necesario, entre otros aspectos: **el respeto de las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano legislativo.**<sup>45</sup>

**63.** Al respecto, aun ante la existencia de una violación al proceso legislativo, este tribunal ha sostenido que puede tener distintos efectos, algunos con potencial invalidante y otros no, lo cual dependerá de la gravedad de las violaciones y la afectación que generan a los principios que rigen la deliberación al interior de los órganos legislativos.<sup>46</sup> Desde luego, su análisis implica un acer-

<sup>45</sup> Criterio adoptado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desde las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.

<sup>46</sup> Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, «con número de registro digital: 169493», de título, subtítulo (sic) y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus



camiento casuístico que tome en consideración diversos elementos, por ejemplo: la regulación del procedimiento legislativo por los Congresos Locales (el cual es variable en cada entidad federativa) y las vicisitudes de los trabajos parlamentarios.

**64.** En ese orden de ideas, se procede a analizar en primer lugar si, como sostiene el Partido Revolucionario Institucional, en el proceso legislativo que dio origen al Decreto 202 que ahora se impugna **existieron violaciones al proceso legislativo** y, sólo en el caso de acreditarse, si esas violaciones son de una intensidad que tenga como consecuencia la declaración de invalidez del decreto impugnado.

**65.** La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco y el Reglamento Interior del Congreso de Tabasco rigen el procedimiento legislativo del Estado. Con base en esas normas es posible sistematizar los principales elementos del trabajo parlamentario desde la presentación de la iniciativa hasta su aprobación. Son de relevancia para la resolución del presente asunto las siguientes etapas:

**a) Presentación de la iniciativa.** El derecho de iniciar leyes y decretos, corresponde entre otros, a la persona titular de la gubernatura y a las diputadas y los diputados.<sup>47</sup> Las iniciativas de leyes y decretos deben presentarse por escrito y firmadas, además de una exposición de motivos que las fundamente. Una vez presentadas, pasan a comisión para su estudio y dictamen.

---

artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

<sup>47</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco**

**"Artículo 121.** El derecho de iniciar leyes y decretos, corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados."



**b) Trabajo en comisiones.** Los proyectos se discuten primero en la comisión o comisiones correspondientes y sólo en los asuntos que la Cámara califique de urgentes puede dispensarle este requisito.<sup>48</sup> Las comisiones a las que se turnan las iniciativas deben rendir por escrito al Congreso un dictamen dentro de los veinte días hábiles siguientes al de la recepción, el cual deberá contener la exposición clara y precisa del asunto a que se refiera y concluir sometiendo a la consideración del Congreso Local el proyecto de resolución que corresponda.

**c) Debate parlamentario.** Ningún proyecto o decreto puede ser puesto a debate sin que previamente **se haya puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios el día anterior a la sesión de discusión.**<sup>49</sup> Para su discusión deben observarse los siguientes aspectos:

- Debe darse lectura al dictamen de la comisión. Las iniciativas de leyes o decretos se discuten primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos.

- El presidente elabora una lista de las diputadas y los diputados que deseen hablar en favor o en contra del proyecto. Las personas integrantes de la comisión que dictaminó, podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias en defensa del dictamen.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> **"Artículo 63.** Las comisiones son órganos colegiados constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

"La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones (sic) Asimismo podrá constituir comisiones de investigación, con carácter transitorio, para allegarse de información y atender asuntos específicos en el ámbito de su competencia. No podrán crearse comisiones de investigación respecto de asuntos y materia expresamente encomendada a comisiones ordinarias o especiales establecidas en esta ley."

<sup>49</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco**

**"Artículo 45.** Son obligaciones y atribuciones de los secretarios, las siguientes:

"...

"III. Poner a disposición de los coordinadores parlamentarios el día anterior al de su discusión, copias de los dictámenes que deban someterse al Pleno; ..."

<sup>50</sup> **"Artículo 141.** Para iniciar el debate, se dará lectura al dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se remitió y al voto o votos particulares, si los hubiere."



**d) Votación.** Después de que se declare que un proyecto ha quedado suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo; si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en lo particular. En caso contrario, se preguntará en votación ordinaria, si se devuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fuere afirmativa, volverá a comisiones para que se reforme en lo conducente, pero si fuere negativa, se tendrá por desechado. Después de cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, en el segundo, volverán los artículos a la comisión respectiva para su revisión. Aprobado un dictamen, se remitirá al Ejecutivo la ley o decreto correspondiente para su promulgación y publicación.<sup>51</sup>

**66.** Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo sostenido por el partido político promovente, en el presente asunto se cumplió con el pro-

---

**"Artículo 142.** Los dictámenes de leyes o decretos que consten de más de un artículo, se discutirán y votarán primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando consten de un solo artículo serán discutidos y votados una sola vez."

**"Artículo 144.** El presidente elaborará una lista de los diputados que deseen hablar en contra o en favor del proyecto, dando lectura a dicha lista antes de iniciar el debate. Los oradores hablarán alternativamente en contra o en favor, llamándolos el presidente por orden de lista, iniciando por el primero inscrito en contra."

<sup>51</sup> **"Artículo 131.** Aprobado un dictamen, se remitirá al Ejecutivo la ley o el decreto correspondiente, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará y ordenará su publicación."

**"Artículo 150.** Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, el presidente abrirá un registro para la reserva de artículos o proposición de modificaciones, que serán objeto de debate y votación en lo particular. Hecho lo anterior, se informará al Pleno sobre los artículos reservados o las propuestas presentadas.

"Acto seguido, se procederá a someter a votación el proyecto en lo general, incluyendo los artículo (sic) no reservados. Si el proyecto no fuese aprobado en lo general, se preguntará en votación ordinaria, si se devuelve o no todo el proyecto a la comisión o comisiones dictaminadoras. Si la resolución fuere afirmativa, volverá a comisiones para que se modifique, en lo conducente, más si fuere negativa, se tendrá por desechado en su totalidad.

"Si el proyecto es aprobado en lo general, junto con los artículos no reservados; se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular, incluidas las modificaciones presentadas y los votos particulares sobre artículos específicos.

"Si un dictamen que propone la aprobación total o parcial de una iniciativa o proyecto de ley o decreto es rechazado en lo general por el Pleno, y existe voto particular que proponga un proyecto alternativo, éste se debate y vota en sus términos, sin que proceda el debate en lo particular de dicho proyecto."



ceso legislativo en términos de la regulación pertinente, pues como se demuestra a continuación y con base en lo asentado en el Diario de Debates así como los diversos anexos remitidos, se tiene que el procedimiento legislativo del decreto impugnado se dio de la siguiente manera:

**67.** El proyecto de ley se basó en una iniciativa presentada por el gobernador del Estado el **diez de junio de dos mil veinte**. En esa misma fecha, la Comisión Permanente del Segundo Periodo de Receso de la LXIII Legislatura dio lectura a la iniciativa de referencia y la turnó a la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio, análisis y emisión del acuerdo o dictamen respectivo.<sup>52</sup>

**68.** Los integrantes de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales realizaron el estudio y análisis correspondiente y el **veinticuatro de junio** de este año acordaron emitir un dictamen. En misma fecha, la Comisión Permanente convocó a un segundo periodo extraordinario de sesiones a efecto de desahogar, entre otros, la lectura, discusión y aprobación del dictamen por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. En consecuencia, se instruyó a la Secretaría de Asuntos Parlamentarios para que citara a las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura el día **veinticinco de junio** del mismo año al segundo periodo extraordinario de sesiones.

**69.** El dictamen emitido por la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco se hizo del conocimiento de las diputadas y los diputados integrantes de la Legislatura Local mediante correo electrónico enviado a las **catorce horas con vein-**

<sup>52</sup> La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del Estado, que durante el receso de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución Política Local y por sí o a solicitud del Poder Ejecutivo, es la encargada de convocar al Congreso para que se reúna en periodos extraordinarios de sesiones, en los que sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia comisión someta a su conocimiento en la convocatoria respectiva."



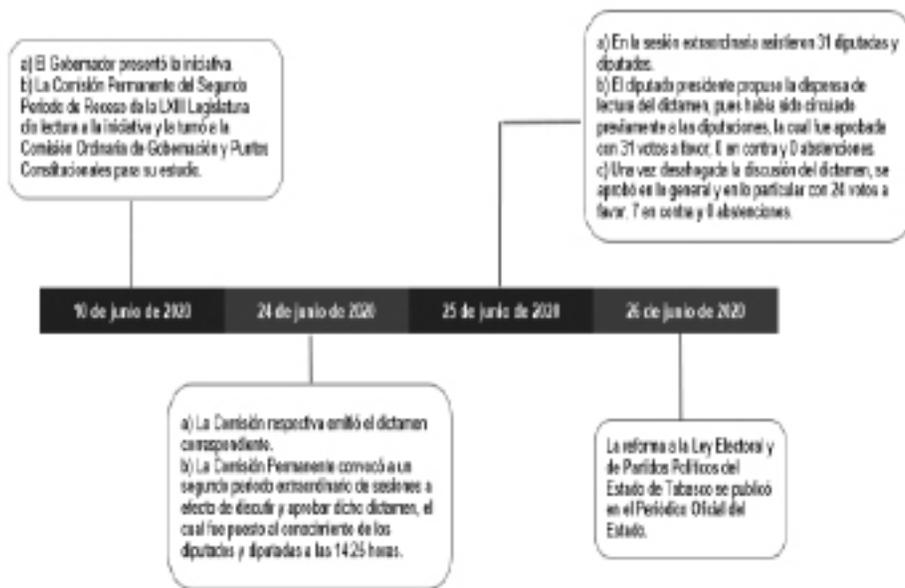
**titrés minutos de ese mismo día**, es decir, el **veinticuatro de junio de dos mil veinte**.

70. Un día después y en la cita acordada para ello, esto es, el **veinticinco de junio del dos mil veinte**, se realizó la sesión extraordinaria en la que se determinó que existía el quórum requerido: en un primer momento se asentó la asistencia de veintinueve integrantes y en el transcurso de la sesión se incorporaron dos más, esto es, se encontraban presentes treinta y un diputadas y diputados del Congreso Local.

71. El diputado presidente **propuso la dispensa en la lectura de todos los dictámenes contenidos en la orden del día**, entre ellos, el emitido por la Comisión Ordinaria de Gobernación y Puntos Constitucionales por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, pues argumentó que tales dictámenes habían sido circulados previamente a las diputadas y los diputados integrantes de la Legislatura. **La propuesta fue votada con 31 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones**.

72. Una vez desahogadas las listas de personas oradoras en contra y a favor del dictamen en lo general, se aprobó en lo general y particular con 24 votos a favor, 7 votos en contra y 0 abstenciones. En consecuencia, el presidente declaró aprobado el dictamen y, por lo tanto, ordenó que se emitiera el decreto correspondiente y que se enviara el original al Ejecutivo del Estado. Posteriormente, el veintiséis de junio de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, el Decreto 202 que ahora se impugna.

73. De los hechos expresados con anterioridad, se desprende que el procedimiento legislativo se desarrolló en los términos precisados en la legislación correspondiente y, en consecuencia, resulta **infundado** el concepto de invalidez planteado por el partido accionante. Para mayor claridad, a continuación se esquematiza el proceso legislativo, el cual se desarrolló en los siguientes términos:



74. No pasa desapercibido que el Partido Revolucionario Institucional manifiesta que no se cumplió lo ordenado en los artículos 45, fracción III y 143 de la Ley Orgánica del Estado de Tabasco, que a continuación se insertan:

"**Artículo 45.** Son obligaciones y atribuciones de los secretarios, las siguientes:

"...

"III. Poner a disposición de los coordinadores **parlamentarios el día anterior al de su discusión**, copias de los dictámenes que deban someterse al Pleno."

"**Artículo 143.** No podrá debatirse ningún proyecto de ley o decreto, sin que previamente se haya puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios y los diputados, cuando **menos el día previo a su debate**, el dictamen o proyecto correspondiente."

75. El partido accionante sostiene que dicho contenido normativo no fue respetado y el proceso legislativo se tornó inválido, pues considera que debe



entenderse que cuando el artículo refiere **cuando menos un día previo** se refiere a un **plazo de veinticuatro horas**, lo cual en el caso no ocurrió pues el correo electrónico mediante el cual se puso a disposición de las diputadas y los diputados fue enviado veintidós horas antes de la sesión extraordinaria en que se discutió y votó el referido dictamen de reforma.

76. Como se adelantó, es infundado su concepto de invalidez, pues de la redacción de los artículos 45, fracción II y 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco no puede desprenderse la obligación de que los dictámenes sean puestos a disposición de las diputadas y los diputados cuando menos 24 horas antes de su debate. Los artículos anteriores son expresos al señalar como única condicionante que debe ser cuando menos el día previo. **Acoger la postura del partido accionante implicaría generar una regla inexistente o una carga adicional en los procesos legislativos que se dan al interior del Congreso de Tabasco.**

77. Conviene incluso precisar que la regla del proceso legislativo obliga a circular el referido dictamen "**el día anterior**" sino "**un día anterior**", lo que permite enfatizar que resulta irrelevante el periodo en horas determinadas. En consecuencia, toda vez que los mencionados artículos no admiten la lectura propuesta por el Partido Revolucionario Institucional y toda vez que el dictamen se circuló un día anterior, ello **se traduce en el cumplimiento de la obligación**, puesto que el correo electrónico que contenía la propuesta de dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue enviada a las personas integrantes del Congreso el veinticuatro de junio y la sesión se llevó a cabo el veinticinco del mismo mes y año. Es decir, el dictamen se circuló un día antes de la sesión en que se discutió, colmándose así la obligación contenida en los artículos 53, fracción II y 143 de la ley orgánica referida.

78. En otro aspecto, también es intrascendente lo manifestado por el partido accionante en el sentido de que existían diversas iniciativas para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco y únicamente se dio trámite y aprobó la propuesta por el gobernador sin tomar en cuenta las demás iniciativas presentadas.

79. Es así, pues de acuerdo con el artículo 31, fracción I, de la Constitución Local, es facultad del gobernador del Estado presentar iniciativas de leyes; a



dichas propuestas deberá darse el trámite precisado en párrafos precedentes, sin que en ningún artículo de la legislación aplicable se advierta la obligación a cargo del algún órgano del Congreso Local de dar trámite conjunto a varias de las iniciativas de ley presentadas por diversas personas facultadas para ello.

**80.** Este Tribunal Pleno advierte que es determinación discrecional del órgano legislativo dar el trámite correspondiente a las iniciativas de ley de manera individual o conjunta aun cuando se trate de propuestas de modificación a la misma norma, siempre que no se contravenga ninguna de las reglas establecidas para normar el proceso legislativo.

**81.** En ese orden de ideas, se concluye que el no haber dado trámite a las diversas iniciativas de reforma a Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco a la par de aquella presentada por el gobernador y que dio origen al Dictamen 202 impugnado, no torna inconstitucional el proceso legislativo, como desacertadamente afirma el partido accionante, pues no se contravino norma alguna.

**82.** Por último, contrario a lo argumentado por el Partido Revolucionario Institucional, este Pleno considera que en el caso, no era necesario que a la iniciativa se acompañara algún estudio, corrida financiera o dictamen de impacto regulatorio y presupuestal. Por tanto, no se transgreden los artículos 120, segundo párrafo y 121, quinto párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, en relación con lo que establece el artículo 15, tercer párrafo, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Tabasco, que establecen lo siguiente:

### **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.**

**"Artículo 120.** Iniciativa es el acto por el cual se somete a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto.

"Las iniciativas se presentarán por escrito debiendo contener una exposición de motivos donde se explique su contenido y alcances, así como la propuesta concreta que se pretende someter a consideración y el impacto regulatorio **o, en su caso, presupuestal que implique;** serán firmadas por su autor o autores y dirigidas al presidente del Congreso o de la Comisión Permanente."



**"Artículo 121.**

"...

"Las iniciativas de ley o decreto, **en los casos en que implique impacto presupuestal**, deberán contener los elementos de análisis necesarios para su valoración."

**Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Tabasco y sus Municipios.**

**"Artículo 15.** A toda **propuesta de aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos**, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

"...

"Las comisiones correspondientes del Congreso del Estado, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente."

**83.** De análisis de dichos artículos se advierte que a toda propuesta de ley que implique el aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos se deberá acompañar a los dictámenes respectivos una valoración del impacto presupuestario con los elementos de análisis necesarios para su valoración. No obstante, este Pleno considera que, en el caso, la ley que regula el proceso legislativo no exigía la elaboración de una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto.

**84.** En efecto, la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco que ahora se impugna, no implicó el aumento o creación de gasto del presupuesto de egresos. De hecho, inclusive, la finalidad de la reforma como lo señaló el propio dictamen, fue reducir el gasto que generaban los órganos municipales. De ahí que no era necesario que en el proceso legislativo se acompañara una valoración de impacto presupuestario como afirma el partido accionante.



85. Por todo lo anteriormente expuesto, este tribunal concluye que no existieron violaciones en el proceso legislativo que dio origen al Decreto 202 impugnado, razón por la cual se declaran **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer al respecto.

## VIII. Tema 2. Desaparición de órganos municipales

86. Como ya se adelantó, los tres partidos políticos promoventes manifestaron que resulta inconstitucional la desaparición de los órganos municipales electorales, tales como los consejos, juntas y vocalías, argumentado esencialmente que la totalidad de los artículos reformados, derogados y adicionados generan las siguientes transgresiones:

- La reforma vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, pues entraña un retroceso en los logros alcanzados dentro de la lucha democrática y de participación ciudadana en Tabasco.

- Se viola el artículo 1o. de la Constitución Federal, pues se amplían las distancias, debido a la lejanía de las cabeceras distritales, lo cual hace más difícil la participación en la contienda por un cargo de elección popular, ya que concentrar todos los trámites que eran función municipal en la cabecera distrital, obliga a la ciudadanía a dirigirse hasta dichas oficinas.

- La libertad configurativa que confiere el artículo 116 de la Constitución Federal, no es aplicable a la desaparición de los órganos electorales municipales, ya que el artículo 104, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé la existencia de órganos municipales adicionales e independientes.

- Se vulnera la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales y se reduce la capacidad operativa del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco para cumplir con su obligación de organizar debidamente las elecciones.

- La eliminación de los órganos municipales a su vez crea una falta de seguridad fáctica y peligro en la cadena de custodia de la paquetería electoral al finalizar la jornada y en su traslado posterior.



- El Poder Legislativo únicamente señaló como fundamento la consideración de que en cada proceso electoral se estaría ahorrando por concepto de dietas y salarios, renta de inmuebles así como gastos de acondicionamiento, servicios y viáticos la cantidad de nueve millones seiscientos veintiséis mil doscientos catorce pesos, sin la existencia de un estudio que lo justificara.

- La eliminación de los órganos municipales pone en riesgo la garantía de audiencia y la inmediatez procesal, ya que implica que quienes funjan como candidatos en las plantillas municipales tengan que trasladarse en el caso de los distritos que abarcan más de dos Municipios a una cabecera municipal distinta a la propia.

- Debido a la distribución de la población, existen Municipios que no son cabecera de distrito y, por ende, el cómputo municipal, la declaración de validez y la entrega de la constancia de mayoría serán competencia de consejeros y consejeras ajenas al Municipio.

**87.** Los artículos impugnados en relación con la desaparición de los órganos municipales, puede ser apreciada en el siguiente comparativo, en virtud del cual, se ejemplifican los cambios que se dieron en el sistema electoral de Tabasco:

### Modificaciones del Decreto 202

Se testa lo eliminado mediante la reforma y se subraya lo que fue adicionado

#### "Artículo 2.

"1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

...

~~"VII. Consejo Municipal: El Consejo Electoral Municipal; ..."~~

#### "Artículo 104.

"El Instituto Estatal tiene su domicilio en la ciudad de Villahermosa y ejercerá sus funciones en todo el territorio de la entidad, conforme a la siguiente estructura:

"I. Órganos Centrales, con residencia en la capital del Estado;

.....



---

"II. Órganos Distritales, en cada Distrito Electoral Uninominal, y

"III. ~~Órganos Municipales, en cada Municipio del Estado.~~"

---

**"Artículo 114.**

"1. El Consejo Estatal girará instrucciones para que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado y en la página de Internet del Instituto Estatal, las resoluciones y acuerdos de carácter general que determine, así como los nombres de los integrantes de los Consejos Electorales Estatal ~~y Distritales y Municipales.~~"

---

**"Artículo 115.**

"1. El Consejo Estatal tiene las siguientes atribuciones:

...

"II. Vigilar y supervisar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos centrales ~~y distritales y municipales~~ del Instituto Estatal y conocer de los informes específicos que el Consejo Estatal estime necesario solicitarles;

...

"4. En todo caso, los órganos centrales, distritales ~~y municipales~~, directivos y técnicos, que deban intervenir en el ejercicio de las facultades delegadas, deberán ajustarse invariablemente a dichos acuerdos."

---

**"Artículo 117.**

...

"2. Son atribuciones del secretario Ejecutivo del Instituto Estatal y del Consejo Estatal, las siguientes:

...

"VIII. Recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales ~~y municipales~~ del Instituto Estatal y preparar el proyecto correspondiente;

...

"XII. Dar cuenta al Consejo Estatal de los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Electorales Distritales ~~y Municipales~~;

---



...

"XXII. Coordinar las actividades de las Direcciones de la Junta Estatal; y las Juntas Electorales Distritales ~~y Municipales~~ del Instituto Estatal y supervisar el desarrollo adecuado de los mismos; ..."

**"Artículo 121.**

"1. La Dirección de Organización Electoral y Educación Cívica tiene las atribuciones siguientes:

...

"X. Apoyar la integración, instalación y desempeño de las Juntas Electorales Distritales y Municipales, así como de sus consejos;

...

"XIII. Recabar de los consejeros electorales distritales ~~y municipales~~, copia de las actas de las sesiones y demás documentación relacionada con el proceso electoral; ..."

**"Artículo 126.**

"1. Los vocales ejecutivos tendrán las atribuciones siguientes:

...

"VI. Llevar la estadística de las elecciones distritales y municipales; ..."

**"Artículo 131.**

"1. Corresponde a los presidentes de los Consejos Electorales Distritales ejercer las siguientes atribuciones:

...

"VII. Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales y municipales; ..."

"XII. Recibir y turnar, en su caso, los recursos que se interpongan en contra de los actos y resoluciones del propio consejo;

**"XIII. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Electoral Distrital y demás autoridades electorales competentes, y**

"XIV. Las demás que les confiera la ley. ..."



---

**"Artículo 145.**

"1. Los integrantes de los Consejos Estatal, Distritales, ~~Municipales~~ y, en su caso, los funcionarios de mesas directivas de casilla, deberán rendir protesta de guardar y hacer guardar las Constituciones Federal y Local, así como las leyes que de ellas emanen y cumplir con las normas contenidas en la ley general y esta ley; así como desempeñar leal y patrióticamente las actividades que tienen encomendadas."

---

**"Artículo 146.**

"1. Los partidos políticos deberán acreditar a sus consejeros representantes ante los Consejos Electorales Distritales ~~y Electorales Municipales~~, a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión de instalación del consejo ~~de que se trate. ...~~"

---

**"Artículo 147.**

...

"2. Los Consejos Electorales Distritales ~~y Municipales~~ informarán por escrito al Consejo Estatal de cada ausencia, para que se enteren de estas faltas, e informen a los representantes respectivos acreditados ante dicho órgano, ~~según corresponda. ...~~"

---

**"Artículo 152.**

"1. Los Consejos Electorales Distritales ~~y Municipales~~, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su instalación, enviarán copia certificada del acta respectiva al secretario Ejecutivo del Instituto Estatal para que éste a su vez lo informe al Consejo Estatal. ..."

---

**"Artículo 153.**

"1. A solicitud de los representantes de partidos políticos o candidatos independientes acreditados ante los Consejos Estatal, Distritales ~~y Municipales~~, se expedirán copias certificadas de las actas de sus respectivas sesiones dentro de los tres días de haberse aprobado aquellas. Los secretarios de los consejos serán los responsables en caso de inobservancia."

---

**"Artículo 154.**

...

"2. Los horarios que apruebe deberán ser comunicados por medio del secretario Ejecutivo del Instituto Estatal a los Consejos Distritales ~~y Municipales~~ del instituto para que éstos a su vez notifiquen a los partidos políticos y a los candidatos independientes, por conducto de sus representantes acreditados."

---



---

**"Artículo 155.**

"1. Los consejeros electorales distritales ~~y municipales~~ percibirán la dieta de asistencia que apruebe el Consejo Estatal del Instituto Estatal, la que en ningún caso estará sujeta a modificación alguna; el incumplimiento que se dé por este motivo será sancionado conforme a la ~~Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos~~ **Le y General de Responsabilidades Administrativas** y las de orden administrativo internas, sin menoscabo de la responsabilidad civil o penal en que se pudiere incurrir."

---

**"Artículo 165.**

...

"5. La etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Electorales Distritales ~~y Municipales~~, concluyendo con los cómputos y las declaraciones que realicen los mismos o las resoluciones que, en su caso, pronuncien en última instancia los órganos jurisdiccionales correspondientes.

"6. Atendiendo al principio de definitividad que rige los procesos electorales, al concluir cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades de los órganos electorales, el secretario Ejecutivo del Instituto Estatal o los vocales ejecutivos de las Juntas Electorales Distritales, ~~y Municipales, según corresponda,~~ podrán difundir su realización y conclusión en los medios que estimen pertinentes."

---

**"Artículo 188.**

...

"1. En el año en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, el periodo de registro para todos los cargos comenzará noventa y un días antes de la jornada electoral y durará diez días. Los registros se harán ante los siguientes órganos:

"a) A gobernador, diputados y regidores por el principio de representación proporcional, ante el Consejo Estatal; **y**

"b) A diputados **y regidores** por el principio de mayoría relativa, **y presidentes Municipales** ante los Consejos Electorales Distritales respectivos, y

"c) A presidentes municipales y regidores por el principio de mayoría relativa, ante los Consejos Electorales Municipales respectivos.

---



.....  
"II. En el año en que sólo se elijan diputados y regidores, el periodo de registro comenzará sesenta y un días antes de la jornada electoral y durará diez días. Los registros se harán ante los siguientes órganos:

.....  
"a) A gobernador, diputados y regidores por el principio de representación proporcional, ante el Consejo Estatal; **y**

"b) A **diputados y regidores** por el principio de mayoría relativa, **y presidentes municipales** ante los Consejos Electorales Distritales respectivos., **y**

~~"c) A presidentes municipales y regidores por el principio de mayoría relativa, ante los Consejos Electorales Municipales respectivos. ..."~~

.....  
**"Artículo 190.**

...

"5. Dentro de los tres días siguientes en que venzan los plazos establecidos en el artículo 188 de esta ley, los Consejos Estatal **y** Distritales **y Municipales**, celebrarán una sesión cuyo único propósito será registrar las candidaturas que procedan.

"6. Los Consejos Electorales Distritales **y Municipales** comunicarán de inmediato al Consejo Estatal el acuerdo relativo al registro de candidaturas que hayan realizado durante la sesión que se refiere el párrafo anterior.

"7. El Consejo Estatal comunicará de inmediato a los Consejos Electorales Distritales **y Municipales**, las determinaciones que haya tomado sobre el registro de candidatos por el principio de representación proporcional y de mayoría relativa.

"8. Al concluir la sesión de registro, el secretario ejecutivo del instituto o los vocales ejecutivos distritales **y municipales, según corresponda**, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas, dando a conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos."

.....  
**"Artículo 201.**

...

"3. Los Consejos Estatal **y** Distritales **y Municipales**, dentro de su jurisdicción, harán cumplir la observancia de estas disposiciones y adoptarán las medidas necesarias con el propósito de asegurar a partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos el Pleno ejercicio de sus derechos y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia. ..."

.....



---

**"Artículo 217.**

"1. No habrá modificación a las boletas en caso de cancelación del registro, o sustitución de uno o más candidato, si éstas ya estuviera impresas, en todo caso, los votos contarán para los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos ~~que tuviesen~~ legalmente registrados ante los Consejos Estatal ~~o~~ Distrital ~~o Municipal~~ correspondientes."

---

**"Artículo 219.**

...

"4. La entrega y recepción del material a que se refieren los párrafos anteriores se hará con la participación de los integrantes de los Consejos Electorales Distritales ~~y Municipales~~ que decidan asistir. ..."

---

**"Artículo 246.**

...

"2. Por fuera del paquete a que se refiere el párrafo 4 del artículo anterior, se adherirá un sobre que contenga un ejemplar del acta en que se contengan los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, para su entrega al presidente del Consejo Distrital ~~y Municipal en su caso.~~"

---

**"Artículo 249.**

"1. Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Electoral Distrital, ~~y en su caso, también al Municipal que corresponda,~~ los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

...

"5. Se considerará causa justificada, para que los paquetes con los expedientes de casilla sean entregados al Consejo Electoral Distrital ~~o Municipal,~~ fuera de los plazos establecidos, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

"6. El Consejo Electoral Distrital ~~o Municipal~~ hará constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes a que se refiere el artículo 254 de esta ley, las causas que se indiquen para el retraso en la entrega de los paquetes."

---

**"Artículo 254.**

...

"II. El presidente o el funcionario autorizado por el Consejo Electoral Distrital ~~o Municipal~~ extenderá el recibo señalando la hora en que fueron entregados;

---



.....  
 "III. El presidente del Consejo Electoral Distrital ~~o Municipal~~ ordenará su depósito en orden numérico de casillas, colocando por separado los de las especiales, en un lugar dentro del local que reúna las condiciones de seguridad, desde el momento de su recepción hasta el día en que se practique al cómputo Distrital ~~y municipal~~, según el caso de que se trate, y ..."  
 .....

**"Artículo 255.**

"Los Consejos Electorales Distritales ~~o Municipales, en su caso~~, harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo, misma que deberá encontrarse de manera visible en el exterior de la caja del paquete electoral, hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes de los expedientes electorales conforme a las siguientes reglas: ..."  
 .....

**"Artículo 256.**

"1. Para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo a que se refiere el artículo 249, el presidente deberá fijar en el exterior del local donde esté instalado el Consejo Electoral Distrital ~~o Municipal~~, los resultados preliminares de las elecciones."  
 .....

**"Artículo 258.**

"1. Los Consejos Electorales Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:

"I. El de la votación de gobernador del Estado en su caso; y

"II. El de la votación de diputados; ~~y~~

**"III. El de la votación de presidentes municipales y regidores.**

...

**"5. Los Consejos Electorales Distritales podrán instalar mesas auxiliares para los cómputos de las elecciones de diputados y regidores.**

**"6. Las mesas auxiliares son órganos temporales para el desarrollo de los cómputos de las elecciones de gobernador del Estado, diputados y regidores.**

**"7. El procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal."**  
 .....



---

**"Artículo 259.**

"1. El cómputo municipal de una elección es la suma que realiza el Consejo Electoral ~~Municipal~~ **Distrital**, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo del total de las casillas en un Municipio.

**"2. En aquellos Municipios que se integren por dos o más distritos, el Consejo Estatal podrá designar de entre estos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio, el cual será el responsable del cómputo final que corresponda a la demarcación territorial del Municipio."**

---

**"Artículo 262.**

...

"8. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales ~~y Municipales en su caso.~~"

---

**"Artículo 265.**

"1. El Consejo Electoral ~~Municipal~~ **Distrital**, realizará el cómputo de la votación de presidentes municipales y regidores, el cual estará sujeto al procedimiento siguiente:

...

"VI. Los presidentes de los Consejos Electorales ~~Municipales~~ **Distritales** fijarán en el exterior de sus locales, al término de la sesión de cómputo los resultados de cada una de las elecciones."

---

**"Artículo 266.**

"1. Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de presidentes municipales y regidores, el presidente del Consejo Electoral ~~Municipal~~ **Distrital** expedirá la constancia de mayoría y validez a quienes hubiesen obtenido el triunfo, salvo el caso en que los integrantes fueren inelegibles."

---

**"Artículo 279.**

"1. Los presidentes de los Consejos Electorales Distritales ~~y Municipales~~ conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales y municipales. Concluido el proceso electoral, remitirán al secretario Ejecutivo del Instituto Estatal la totalidad de la documentación y material electoral utilizado y sobrantes, para ser depositados en lugar seguro. El Consejo Estatal determinará el procedimiento para su destrucción."

---



---

**"Artículo 304.**

"1. Dentro de los tres días siguientes al en que venzan los plazos establecidos, los Consejos Estatal ~~y~~ Distritales ~~y municipales~~, deberán celebrar la sesión de registro de candidaturas, en los términos de la presente ley."

---

**"Artículo 305.**

"1. El secretario del Consejo Estatal y los presidentes de los Consejos Distritales ~~y municipales, según corresponda~~, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos."

---

**"Artículo 310.**

"1. Los candidatos independientes, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los Consejos Estatal ~~y~~ Distritales ~~y Municipales~~, aprobados por el Consejo Estatal, podrán designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos siguientes:

...

"III. Las planillas de candidatos independientes a regidores, ante el Consejo ~~Municipal~~ Distrital que les corresponda.

"2. La acreditación de representantes ante los órganos central ~~y~~ distritales ~~y municipales~~ se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como candidato independiente. ..."

---

**"Artículo 350.**

...

"2. Los Consejos y las Juntas Ejecutivas, ~~Municipales~~ y Distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares, para la tramitación y sustanciación de los procedimientos sancionadores, salvo lo establecido en el artículo 365 de esta ley. ..."

---



## Derogaciones del Decreto 202

De manera destacada, se derogaron los artículos 133 a 142 y 260 que regulaban los órganos municipales del instituto estatal:

"De los órganos municipales del instituto estatal

### "Artículo 133.

"1. En cada uno de los Municipios del Estado, el Instituto Estatal deberá establecer los órganos municipales siguientes:

"I. La Junta Electoral Municipal;

"II. La Vocalía Ejecutiva Municipal, y

"III. El Consejo Electoral Municipal."

.....  
"De las Juntas Electorales Municipales

### "Artículo 134.

"1. Las Juntas Electorales Municipales son órganos operativos temporales que se integran para las elecciones de presidentes municipales y regidores, con un vocal ejecutivo, un vocal secretario y un vocal de Organización Electoral y Educación Cívica. El vocal ejecutivo presidirá la Junta.

"2. El vocal secretario auxiliará al vocal ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta.

"3. Las Juntas Electorales Municipales estarán integradas por profesionistas titulados, con conocimientos para el desempeño de sus funciones."

### "Artículo 135.

"1. Las Juntas Electorales Municipales sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán en su ámbito territorial las facultades siguientes:

"I. Cumplir con los programas que determine la Junta Estatal Ejecutiva;

"II. Designar al personal necesario para el desarrollo y funcionamiento de los órganos electorales, y

"III. Las demás que le confiera esta ley."

.....



---

"De las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Electorales Municipales

**"Artículo 136.**

"1. Los vocales ejecutivos municipales tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Presidir la Junta Electoral y el Consejo Electoral Municipal;

"II. Coordinar las vocalías a su cargo y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia;

"III. Proponer a la aprobación del Consejo Electoral Municipal los asuntos que le competen;

"IV. Expedir las certificaciones que soliciten los partidos políticos o candidatos;

"V. Llevar la estadística de las elecciones municipales, y

"VI. Las demás que le señale esta ley y las disposiciones legales aplicables."

---

"De los Consejos Electorales Municipales

**"Artículo 137.**

"1. Los Consejos Electorales Municipales funcionarán durante el proceso electoral para las elecciones de presidentes municipales y regidores. Se integrarán con un consejero presidente, quien en todo tiempo fungirá a la vez como vocal ejecutivo municipal, cuatro consejeros electorales y los consejeros representantes de los partidos políticos. Los vocales secretario, y de organización electoral y educación cívica, concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

"2. El vocal secretario será el secretario del Consejo Electoral Municipal.

"3. Los consejeros representantes de los partidos políticos tendrán voz pero no voto.

"4. Los consejeros electorales municipales propietarios serán designados por el Consejo Estatal. Serán designados además, cuatro consejeros suplentes generales. En caso de dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, el suplente será llamado para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley.

"5. Las designaciones podrán ser impugnadas en los términos de la ley, cuando no se reúna alguno de los requisitos señalados en el artículo siguiente."

---



---

**"Artículo 138.**

"1. Los consejeros electorales municipales deberán satisfacer los mismos requisitos que los establecidos en el artículo 100 de la ley general, para los consejeros electorales del Consejo Estatal.

"2. Los consejeros electorales municipales, propietarios y suplentes serán designados para un proceso electoral ordinario, pudiendo ser reelectos para uno más."

---

**"Artículo 139.**

"1. Los Consejos Electorales Municipales iniciarán sesiones dentro de la tercera semana del mes de febrero del año de la elección ordinaria.

"2. Desde el momento de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos Electorales Municipales sesionarán de forma ordinaria por lo menos una vez al mes. Su presidente podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando lo estime necesario. Las convocatorias deberán hacerse por escrito.

"3. Para que los Consejos Electorales Municipales sesionen válidamente es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente. El vocal secretario podrá suplir al presidente en aquellos casos de ausencia temporal o de fuerza mayor. En este supuesto su función será realizada por el vocal de organización electoral y educación cívica.

"4. En caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el párrafo anterior, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes con los consejeros electorales y representantes que asistan, entre los que deberá estar el presidente o el secretario del mismo.

"5. Las resoluciones de los Consejos Electorales Municipales se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate, será de calidad el del presidente."

---

**"Artículo 140.**

"1. Los Consejos Electorales Municipales, en el ámbito de su competencia tienen las siguientes atribuciones:

"I. Vigilar la observancia de esta ley, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;

"II. Registrar las fórmulas de candidatos a presidentes municipales y regidores de mayoría relativa;

"III. Realizar los cómputos municipales y la declaración de validez de la elección de presidentes municipales y regidores de mayoría;

---



"IV. Realizar los cómputos municipales de la elección de regidores por el principio de representación proporcional;

"V. Coadyuvar en el cumplimiento de los trabajos relativos a los productos electorales que habrá de aportar el Registro Federal de Electores para el proceso local, conforme al convenio y los documentos técnicos que celebre el Instituto Estatal con el Instituto Nacional Electoral, y

"VI. Las demás que les confiera esta ley y demás disposiciones legales aplicables."

"De las atribuciones de los presidentes de los Consejos Electorales Municipales

**"Artículo 141.**

"1. Corresponde a los presidentes de los Consejos Electorales Municipales ejercer las siguientes atribuciones:

"I. Convocar y conducir las sesiones del consejo;

"II. Recibir las solicitudes de registro de candidaturas para presidentes municipales y regidores de mayoría relativa;

"III. Dar a cuenta al secretario ejecutivo del Instituto Estatal, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los recursos interpuestos;

"IV. Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a los candidatos a presidentes municipales y regidores conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Electoral Municipal;

"V. Dar a conocer mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos municipales;

"VI. Turnar el original de las copias certificadas del expediente de los cómputos municipales relativos a la elección de presidentes municipales y regidores al Consejo Estatal Electoral;

"VII. Custodiar la documentación de las elecciones de presidentes municipales y regidores, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;

"VIII. Recibir y turnar, en su caso, los recursos que se interpongan en contra de los actos y resoluciones del propio Consejo Electoral Municipal;

"IX. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Electoral Municipal y demás autoridades electorales competentes, y

"X. Las que le señale esta ley y demás disposiciones legales aplicables."



---

"2. Los presidentes serán auxiliados en sus funciones por los secretarios de los Consejos Electorales Municipales."

---

**"Artículo 142.**

"1. En la sesión de instalación de los Consejos Distritales y Municipales podrán participar los representantes de los partidos políticos que previamente, para tal efecto, hayan sido acreditados ante el Consejo Estatal."

---

**"Artículo 260.**

"1. Los Consejos Electorales Municipales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de la elección para regidores de mayoría relativa y de representación proporcional.

"2. El cómputo se realizará sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

"3. Los Consejos Electorales Municipales, en sesión previa a la jornada electoral, podrán acordar que el presidente y el secretario del mismo puedan ser sustituidos

---

por el vocal de Organización Electoral y Educación Cívica y que los consejeros electorales y representantes de los partidos políticos y candidatos independientes acrediten en sus ausencias a sus suplentes para que participen, de manera que se pueda sesionar permanentemente.

"4. Los Consejos Electorales deberán contar con los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros necesarios para la realización de los cómputos permanentes."

---

**88.** De la comparativa señalada con anterioridad se advierte con claridad que la reforma que ahora se controvierte, esencialmente, implicó la desaparición de los Consejos Municipales y la transferencia de algunas de sus facultades a los Consejos Distritales, ambos órganos del Instituto Electoral del Estado.

**89.** Al respecto, este Tribunal Pleno considera **infundada** la petición de los partidos políticos, por lo que debe reconocerse la **validez** de los artículos impugnados, por cuanto hace a la desaparición de los Consejos, Vocalías y Juntas Distritales del Instituto Electoral Local, por las consideraciones que se apuntan a continuación.

**90.** A efecto de estar en posibilidad de resolver lo conducente es pertinente hacer mención, en primer lugar, de los precedentes en los que esta Suprema Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno a la desaparición de



órganos que forman parte orgánica de los institutos electorales **(A)** y, en segundo lugar, se realizará el análisis del caso concreto **(B)**.

### A. Precedentes

**91.** En principio, debe precisarse que este Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad 41/2008,<sup>53</sup> en sesión de ocho de abril de dos mil ocho, concluyó que la desaparición de los Consejos Municipales no transgredía los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia establecidos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**92.** Se determinó que la desaparición de los Consejos Municipales en el Estado de Guerrero no transgredía el principio de legalidad, pues el hecho de que algunas facultades de los Consejos Municipales hayan sido transferidas a los Consejos Distritales, por motivos de eficiencia a juicio de la Legislatura Local, de ninguna manera afectaba la garantía formal de que los Consejos Distritales actuarán en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, en tanto que no se deja a dichos consejos en aptitud de emitir o desplegar conductas caprichosas o arbitrarias, sino que sus atribuciones están previstas en la propia ley electoral.

**93.** En aquel precedente, el Pleno sostuvo que el decreto impugnado tampoco producía una violación al principio de imparcialidad, pues el solo hecho de que los Consejos Distritales asuman las competencias que antes correspondían a los Consejos Municipales no implica que en el ejercicio de sus funciones estarán más propensos a la comisión de irregularidades, desviaciones o a la proclividad partidista, pues en términos de su propia legislación, los Consejos Distritales son órganos del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, el cual goza de las garantías institucionales que la Constitución Local le otorga, en la

<sup>53</sup> Bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel y como encargada del engrose la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al considerando en que se estudió, entre otros temas, la validez del decreto mediante el cual se eliminó a los Consejos Municipales, se obtuvo mayoría de seis votos.



medida en que es autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones.

**94.** La desaparición de los Consejos Municipales tampoco es violatoria del principio de objetividad, ya que en términos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, los Consejos Distritales operan conforme a normas y mecanismos diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

**95.** La reforma impugnada respeta el principio de certeza pues los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas, previstas en la Ley Electoral del Estado, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocerían las reglas a que su actuación estará sujeta.

**96.** Finalmente, se consideró que la desaparición de los Consejos Municipales, a pesar de las desventajas que pudiera acarrear, constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la Legislatura Local en el ámbito de su autonomía, sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral.

**97.** En torno al tema de libertad configurativa de los Estados para legislar sobre la organización interna de los Institutos Electorales Locales y la forma en que deben desarrollar sus actividades, este Pleno ha sostenido que de la Constitución Federal y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se advierte la existencia de disposiciones que establezcan la reserva de esa materia a favor de la Federación. Así se sostuvo por unanimidad de votos en la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resueltas en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. En cuanto a la competencia de los Congresos Locales para legislar sobre la conformación orgánica de organismos públicos locales, se obtuvo



98. En este último precedente se apuntó que el marco constitucional y legal federal fija la naturaleza de dichos organismos y los principios que rigen su función y, en cuanto a su integración únicamente se precisa en el artículo 99 de la ley general que contarán con un órgano de dirección superior integrado por una persona consejera presidenta y seis consejeras electorales, con derecho a voz y voto, por la o el secretario Ejecutivo y por personas representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.<sup>55</sup>

99. Se agregó que cada entidad federativa, al emitir su legislación electoral, queda en el Congreso de la entidad la decisión de distribuir la existencia de comisiones para el mejor desempeño de las funciones encomendadas al organismo, sin que ello signifique violación a los principios de autonomía e independencia que le son propios, pues la distribución de las labores en comisiones, no implica desconocer que el Consejo Estatal es el órgano de dirección superior, en quien recae como su nombre lo indica, el ejercicio de las atribuciones fundamentales del organismo.

100. Consideraciones que resultan aplicables al caso que se analiza pese a que ahora se impugnan normas que regulan la desaparición de órganos municipales y no respecto de la existencia de comisiones como en el precedente que se menciona, pues **lo trascendente es que la facultad de regular lo rela-**

---

unanimidad de diez votos. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>55</sup> "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. Numeral reformado.

"El patrimonio de los organismos públicos locales se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos."



## tivo a la distribución de las funciones encomendadas a los Institutos Electorales Locales recae en los Congresos Locales.

101. En esa línea de ideas, recientemente este Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada,<sup>56</sup> en la que sostuvo que las normas impugnadas que redujeron el funcionamiento de los Consejos Municipales del Instituto Electoral de Tamaulipas y trasladaron ciertas competencias a los órganos distritales, resultaban válidas, pues contrario a lo alegado por los partidos accionantes, **no hay en la Constitución Federal o en la legislación general una exigencia en torno a la existencia permanente de dichos Consejos Distritales o Municipales en las entidades federativas y, por tanto, tampoco se establecía regulación específica sobre las facultades que deben asignárseles.**

### B. Análisis de las normas impugnadas

102. Una vez precisado lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que resultan **infundados** los conceptos de invalidez hechos valer en contra de las normas que regulan la nueva distribución de competencias de los órganos del Instituto Electoral Local debido a la desaparición de los consejos, juntas y vocalías municipales; de ahí que lo procedente sea reconocer su **validez**.

103. En primer lugar, es posible advertir que lo previsto en las porciones normativas impugnadas de los artículos reclamados no invade el ámbito normativo exclusivo de la Federación, ni tampoco se encuentra condicionado materialmente por la reglamentación constitucional y general; por ende, es un producto de la libertad configurativa del órgano legislador estatal para regular la distribución orgánica y de las facultades de cada uno de los órganos que conformen el instituto local electoral, tal como se resolvió en los precedentes señalados en líneas precedentes.

104. La anterior afirmación encuentra sustento en el artículo 41, fracción V, apartado C, de la Constitución Federal, que dispone que la organización de las

<sup>56</sup> Votación sujeta a aprobación del engrose respectivo.



elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales; que en las entidades federativas, las elecciones locales y, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de la propia Constitución.<sup>57</sup>

**105.** Por su parte, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes en la materia de los Estados deben garantizar, que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades respectivas, se realice con observancia a los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. Dicho artículo también hace referencia a que los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una persona consejera presidente y seis consejeras, con derecho a voz y voto; una secretaria ejecutiva, así como representación de los partidos políticos que contarán sólo con derecho a voz.

**106.** Lo anterior es replicado por el artículo 99, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>58</sup> Ley que también dispone en

<sup>57</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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, 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.

**"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:"

<sup>58</sup> **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 solo con derecho a voz.

"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género."



su artículo 98, numerales 1 y 2,<sup>59</sup> que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; que gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esa ley, las Constituciones y leyes locales; así como que serán profesionales en su desempeño; y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

**107.** La Constitución Local en su artículo 9, apartado C, fracción I establece, en lo que interesa, **que la organización de las elecciones estatal, distritales y municipales es una función pública del Estado que se realiza a través de un organismo público autónomo** denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco; que en el ejercicio de esa función, los principios rectores son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> **"Artículo 98.**

"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.

"2. Los organismos públicos locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta ley y las leyes locales correspondientes."

<sup>60</sup> **"Artículo 9.**

"...

**"Apartado C.** Del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

"I. La organización de las elecciones estatal, distritales y municipales es una función pública del Estado que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Instituto Nacional Electoral, el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos, nacionales y locales, así como los ciudadanos en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán sus principios rectores. El instituto cumplirá sus funciones conforme a las siguientes bases:

"a) El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco será autoridad competente en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. El Consejo Estatal será su órgano de dirección superior y se integrará por un consejero presidente y seis consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto los consejeros representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio



108. Para el caso importa también el inciso a) de la fracción I del referido artículo, que establece que la **ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral**, así como las relaciones de mando entre éstos; agrega dispondrán de personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral, mismo que se integrará conforme lo establece la ley general.

109. Por último, el artículo 100 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco señala que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco es el organismo público local, de carácter permanente y autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y es responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones.<sup>61</sup>

110. De todo lo anterior válidamente se puede concluir que las Legislaturas Locales gozan de libertad de configuración legislativa para decidir la forma en la que cada Instituto Electoral Local debe estar organizado administrativamente, pero sobre todo, que **queda en el Congreso de la entidad la determinación de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Electoral** a efecto del correcto desarrollo de la función electoral a cargo del órgano.

111. De ahí que resulte **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por los partidos accionantes en el sentido de que las normas impugnadas invadían la competencia legislativa del Congreso Federal.

112. Por otro lado, también se estima **infundado** el argumento sostenido por los tres partidos políticos actores al señalar que los artículos impugnados

---

profesional electoral, el cual se integrará conforme lo establezca la ley general. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos;

"El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, podrá convenir con el Instituto Nacional Electoral, previa aprobación de su Consejo Estatal, para que éste último asuma la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable."

<sup>61</sup> El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco es el organismo público local, de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones.



vulneran los principios rectores en materia electoral de progresividad, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, al desaparecer los órganos municipales electorales.

**113.** Al respecto, conviene señalar que el principio de legalidad entraña la garantía formal para que las y los ciudadanos, así como las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones establecidas en la ley, de tal manera desplieguen conductas arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

**114.** Por cuanto hace al principio 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.

**115.** El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todas las personas 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.

**116.** En ese tenor, la desaparición de los Consejos, Juntas y Vocalías Municipales Electorales en el Estado de Tabasco no entraña una contravención al principio de legalidad, pues el hecho de que algunas facultades de los referidos órganos municipales hayan sido transferidas a los Consejos Distritales, de ninguna manera afecta la garantía formal de que los Consejos Distritales actuarán en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, en tanto que no se deja a dichos consejos en aptitud de emitir o desplegar conductas caprichosas o arbitrarias, sino que sus atribuciones están previstas en la propia ley electoral.

**117.** Tampoco se genera una violación al principio de imparcialidad, pues el solo hecho de que los Consejos Distritales asuman las competencias que antes correspondían a los consejos, juntas y vocalías municipales no genera que en el ejercicio de sus funciones estarán más propensos a la comisión de irregularidades o desviaciones que generen ventaja indebida a alguna de las personas que van a participar en el proceso electoral.



**118.** La desaparición de los consejos, juntas y vocalías municipales tampoco es violatoria del principio de objetividad, pues los Consejos Distritales que ahora asumirán sus competencias actuarán conforme a normas y mecanismos diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

**119.** Con relación al principio de certeza se advierte que tampoco se vulnera, puesto que los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas, previstas en la Ley Electoral del Estado, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocerían las reglas a que su actuación estará sujeta. Finalmente, la reforma impugnada respeta el principio de certeza pues los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas, previstas en la ley, de modo que todas las personas participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación estará sujeta.

**120.** No debe perderse de vista que, de acuerdo con la propia normatividad local, los órganos que forman parte del Instituto Electoral Local ejercen la función electoral con base en los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

**121.** Por cuanto hace al principio de progresividad, los partidos políticos sostienen que los artículos impugnados lo vulneran al desaparecer los organismos electorales municipales y trasladar sus funciones a los órganos distritales.

**122.** Este Pleno reitera que dicha afirmación no es acertada. Como han sostenido ambas Salas, el principio de progresividad previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.<sup>62</sup>

**123.** En ese tenor, si el principio de progresividad es fundamentalmente la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, para los poderes públicos, este principio constitucional se traduce, por una parte, **en una**

<sup>62</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 85/2017 (10a.) y la tesis de jurisprudencia 2a. CXXVII/2015 (10a.).



**prohibición general de expedir normas o actos jurídicos que impliquen disminuir el alcance o la protección ya conseguidos en torno a los derechos humanos (no regresividad)** y, por otra, un mandato para mejorar continuamente los niveles alcanzados en relación con ellos (progresividad en sentido estricto).<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 34/2015 (10a.) emitida por el Pleno, de título, subtítulo y texto: "SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN SU ASPECTO NEGATIVO DE NO REGRESIVIDAD, EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Conforme al principio citado, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental no debe disminuirse. Por otra parte, el derecho humano a la estabilidad en el empleo no es absoluto, pues conforme al artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, el trabajador puede ser suspendido o cesado por causa justificada en los casos previstos en la ley. Ahora bien, la reforma al artículo 3o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, implementó un nuevo sistema de evaluación obligatoria para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio del personal docente, con la finalidad de crear un nuevo modelo educativo que asegure la calidad en el servicio y, con ello, tutelar también el interés superior del menor. Por tanto, si el principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad establece que el grado de tutela para el ejercicio de un derecho no debe disminuirse y el derecho humano a la estabilidad en el empleo no es absoluto, ya que puede limitarse cuando lo permita la ley y por causa justificada, como lo es garantizar el interés superior del menor a obtener una educación de calidad, se concluye que el grado de tutela para el ejercicio del primero de los derechos mencionados no se disminuye cuando se limita su ejercicio por una causa justificada; de ahí que los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la Ley General del Servicio Profesional Docente, al señalar la posibilidad de que los docentes sean removidos de sus cargos o readscritos a otras áreas, no vulneran el principio de progresividad en su aspecto negativo de no regresividad, en relación con el derecho humano a la estabilidad en el empleo.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo 1, septiembre de dos mil quince, página 12, con número de registro digital: 2009992, y tesis jurisprudencial 2a./J. 41/2017 (10a.) emitida por la Segunda Sala, de título, subtítulo y texto: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO. El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si



124. Así, puede concluirse que la desaparición de los órganos municipales no implica la limitación a ningún derecho político electoral de la ciudadanía tabasqueña que disfrutara antes de la reforma que ahora se combate, es decir, no existe regresión alguna en el goce o disfrute de los derechos que estaban tutelados previo a la reforma; y mucho menos vulneración alguna a las prerrogativas que son propias de los partidos políticos.

125. Por otro lado, tampoco asiste razón a los partidos políticos cuando afirman que la reforma genera una transgresión al **principio de máxima publicidad**. Es así, pues de acuerdo con el artículo 6o., apartado A, base I, de la Constitución Federal, toda información poseída por cualquier órgano autónomo, entre otros entes, es pública, y que en la interpretación del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

126. Queda claro que la desaparición de los órganos municipales en nada riñe con la obligación del Instituto Electoral Local de hacer públicos los actos e información que detenta, y sólo reservar los casos excepcionales, pues la reforma que reorganizó internamente los órganos y competencias del instituto local únicamente trasladó competencias a los Consejos Distritales, sin que ello incida en la obligación del organismo público local de hacer efectivo el derecho de acceso a la información de las ciudadanas y los ciudadanos.

127. Por todo lo anteriormente expuesto, debe concluirse que el decreto impugnado no vulnera los principios aludidos por los partidos políticos actores al establecer la desaparición de los consejos, juntas y vocalías municipales.

128. Es importante recalcar que la función electoral que antes estaba encomendada a los referidos órganos municipales, se trasladó a los Consejos Distritales, órganos que forman parte del Instituto Electoral Local, el cual, de acuerdo

---

la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo 1, mayo de dos mil diecisiete, página 634, con número de registro digital: 2014218.



con la propia legislación, es un organismo profesional en su desempeño, de modo que cualquiera que sea su organización interna, debe entenderse integrado por órganos que actúan con estricto profesionalismo al desempeñar las funciones electorales que legalmente les sean encomendadas.

**129.** De ahí que los Consejos Distritales, que con la reforma impugnada asumen las funciones antes encomendadas a los órganos municipales, gozan de la presunción de que desempeñarán las tareas a su cargo con apego al mandato establecido en la legislación.

**130.** Ello no prejuzga sobre las omisiones o poca diligencia que puedan tener los Consejos Distritales (o cualquiera de los órganos que forman parte del Instituto Electoral Local) en su actuación, puesto que existen medios de impugnación en materia electoral de los cuales conocen las autoridades competentes, pero ello no tiene el alcance de presuponer que las normas en estudio son inconstitucionales por trasladar facultades de un órgano que ha dejado de existir.

**131.** Es por ello que este Tribunal Constitucional considera **infundados** los conceptos de invalidez mediante los cuales los partidos accionantes tildaron de inconstitucionales los artículos de la ley electoral local al sostener que la desaparición de los consejos, juntas y vocalías municipales se traducía en la vulneración a los principios de progresividad, objetividad, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad.

**132.** Ahora bien, como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 140/2020 antes referida, la conclusión a la que se arriba no pasa por alto que la consecuencia natural de desaparecer los órganos municipales, es que para algunas casillas, el traslado de la paquetería electoral será más largo, pues los Consejos Distritales se ubican en ciertas cabeceras y no en todos los Municipios. Sin embargo, esta situación enteramente fáctica no nos permite apreciar un problema de constitucionalidad en la cadena de custodia, ya que las y los funcionarios encargados de resguardar la documentación y de entregarla tienen la misma obligación de hacerlo, con independencia de la distancia.

**133.** Aunado a ello, la distancia no es por sí mismo un factor, que necesariamente, haga que peligre la cadena de custodia y que pueda provocar, desde



un análisis abstracto de la norma, su declaración de invalidez por las posibles situaciones que puedan surgir.

**134.** En otro aspecto, la desaparición de los consejos, juntas y vocalías municipales, a pesar de las desventajas organizacionales que en su caso pudiera acarrear, constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la Legislatura Local en el ámbito de su autonomía, **sin que exista principio constitucional alguno por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza** en la medida en que el diseño en su integridad respete los principios rectores de la función electoral, como aquí ocurre.

**135.** En este sentido, conviene atender a las razones que la propia Legislatura hizo valer para la desaparición de los referidos órganos Municipales y la consecuente transferencia de funciones a los Consejos Distritales, contenidas en el dictamen relativo y que se hicieron consistir en lo siguiente:

"Que partiendo del principio de libertad de configuración legislativa en la materia que nos ocupa, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, propone la modificación de la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, para desaparecer a los órganos electorales municipales y transferir sus atribuciones a los órganos electorales distritales; propuesta con la que esta (sic) órgano legislativo coincide plenamente, ya que desde la perspectiva del análisis económico del derecho, una norma es eficiente no sólo por alcanzar los fines y objetivos establecidos, sino además porque esto se logre de la forma menos costosa posible, pues de otra forma, implicaría un derroche de recursos económicos que resultaría injusto.

"En ese contexto, con la desaparición de los órganos electorales municipales se estarían ahorrando en cada proceso electoral, diversos montos por conceptos de dietas y salarios, la renta mensual de bienes inmuebles –en cada uno de los 17 Municipios–, así como gastos de acondicionamiento, servicios, viáticos, entre otros.

"...

"Esta reforma también contribuirá a la concentración y consolidación de las actividades de los órganos electorales, lo que sin duda alguna también inci-



dirá en el mejoramiento de su desempeño, en la eficiencia en el desarrollo de sus funciones y en la eficiencia de la operatividad de las jornadas electorales.

"Finalmente, cabe precisar, que con esta reforma no se deja en estado de incertidumbre a quienes participan en los procesos electorales, pues las atribuciones y funciones de los órganos electorales municipales no desaparecen, sólo se transfieren a los órganos electorales distritales, por lo que **se continuará cumpliendo con la obligación constitucional de ejercer la función electoral bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad**, puesto que dichos órganos distritales, actuarán en estricto apego a las atribuciones específicamente señaladas en la legislación y conforme a los mecanismos diseñados para evitar situaciones prácticas y subjetivas."

**136.** Como se advierte del dictamen impugnado, con la desaparición de los consejos, juntas y vocalías municipales la Legislatura Local buscó que los objetivos y fines de la función electoral a su cargo, se cumplieran de una forma menos costosa y agregó que la reorganización traería consigo la concentración y consolidación de las actividades de los órganos electorales, lo cual incidiría en el mejoramiento de su desempeño, en la eficiencia en el desarrollo de sus funciones y en la eficiencia de la operatividad de las jornadas electorales.

**137.** Tales razones no pueden ser objeto de análisis respecto de su conveniencia por parte de este Tribunal Pleno, pues como se ha reiterado, el Congreso Local actuó dentro de los márgenes de su competencia, la cual está acotada por el estricto cumplimiento y apego a los principios constitucionales que rigen en la materia, lo cual en el caso se cumple.

**138.** De ahí que contrario a lo que sostienen los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y Revolucionario Institucional, este Tribunal Constitucional no puede realizar un análisis de las razones que llevaron al órgano legislativo a reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, cuando ello se llevó a cabo dentro de los parámetros establecidos para tal efecto, esto es, respetando los diversos principios rectores.

**139.** En consecuencia, el que la Legislatura del Estado de Tabasco reformara la ley a efecto de desaparecer los órganos municipales electorales, moti-



vando esa determinación en el ahorro que ello podría generar, no puede ser analizado por este Pleno, pues el análisis de las normas reformadas realizado en líneas previas dio cuenta del apego que éstas guardan con el parámetro de regularidad constitucional establecido para la organización y distribución de facultades al interior de los Institutos Electorales Locales.

**140.** Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional señala como otro elemento de falta de certeza el hecho de que, a su juicio, se desaparecieron los Consejos Municipales, pero no se armonizó la Ley de Medios de Impugnación Electoral. En concreto, expresa una posible colisión, incongruencia o inconsistencia entre la Ley Electoral cuya invalidez impugna, en contraste con los artículos 1, 13.1, inciso e), fracción I; 37 y 67.1, inciso b) de la Ley de Medios de Impugnación Electoral, los cuales establecen lo siguiente:

#### **"Artículo 1**

"1. La presente ley es de orden público, de observancia general en el Estado y reglamentaria de los artículos 9 y 63 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

"2. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

**"c) Consejo Municipal: El Consejo Electoral Municipal."**

#### **"Artículo 13**

"1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a: ...

"e) Los candidatos independientes, por su propio derecho, o a través de sus representantes autorizados ante los órganos del Instituto Estatal, en los siguientes términos:

"I. En el recurso de revisión, durante la etapa de preparación de la elección, procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan de los órganos colegiados del Instituto Estatal a nivel distrital **y municipal.**"



### "Artículo 37

"1. Durante la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan de los órganos colegiados del Instituto Estatal a nivel distrital **y municipal**."

### "Artículo 67

"1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales: ...

"b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital **o Municipal** correspondiente, fuera de los plazos que la Ley Electoral señale."

**141.** Como se observa, la inconformidad principal del partido accionante radica en que la Ley de Medios de Impugnación Electoral conserva diversas referencias a los Consejos Municipales. El argumento es **infundado**, pues el hecho de que en una ley distinta a la aquí impugnada se sigan contemplando referencias a los Consejos Municipales, en nada afecta el derecho de acceso a la justicia ni la certeza del proceso electoral que, en virtud de la reforma, ahora se encuentra en su totalidad a cargo de los Consejos Distritales. Máxime que se insiste, la Ley de Medios de Impugnación Electoral no es una norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.

## IX. Tema 3: Instalación de mesas auxiliares

**142.** Como parte de su segundo concepto de invalidez, el Partido Revolucionario Institucional alega que resulta inconstitucional el artículo 258, numerales 5, 6 y 7, de la ley electoral local, al disponer que el procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal. Circunstancia que provoca una deficiente regulación sobre las mencionadas mesas auxiliares, vulnerando el principio de certeza en materia electoral. El artículo cuestionado, en la parte que interesa, es el siguiente:



## "Artículo 258.

"...

"5. Los Consejos Electorales Distritales podrán instalar mesas auxiliares para los cómputos de las elecciones de diputados y regidores.

"6. Las mesas auxiliares son órganos temporales para el desarrollo de los cómputos de las elecciones de gobernador del Estado, diputados y regidores.

"7. El procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal."

**143.** Es **infundado** lo que alega el partido político, pues el artículo 258, numerales 5, 6 y 7 arriba transcrito, por sí mismo, no conduce a considerar que existe una deficiente regulación sobre las mesas auxiliares ni tampoco vulnera el principio de certeza en materia electoral.

**144.** La creación de las mesas auxiliares de casilla se inscribe dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador local, pues tal como lo indica el artículo 41, base V, apartado C y el diverso 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ley determina, entre otras cosas, en la función electoral, aquella relativa al escrutinio y cómputo de las elecciones locales, lo que en nada riñe con el establecimiento de las denominadas mesas auxiliares de casilla.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Así se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 el dos de octubre de dos mil catorce, bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero. Por cuanto hace al considerando donde fue estudiado el tema que nos ocupa, fue aprobado por mayoría de ocho votos de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossio Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, en contra de los votos de los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo. Mismo criterio fue replicado al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete; el asunto se aprobó por mayoría de ocho votos de las y 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, con los votos en contra de los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.



145. Ello es así, pues el artículo 41 establece una serie de facultades diferenciadas entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales.<sup>65</sup> Al Instituto Nacional Electoral le corresponde determinar en los procesos federales y locales la ubicación de las casillas y de acuerdo con el apartado C del artículo 41 de la Constitución Federal se establece que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales y ejercerán las funciones en materia de escrutinio y cómputo **en los términos que señale la ley.**

<sup>65</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;

"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;

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley.

"b) Para los procesos electorales federales:

"1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"2. La preparación de la jornada electoral;

"3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

"6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los Distritos Electorales uninominales, y

"7. Las demás que determine la ley.

"El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

"En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.



**146.** De ahí que debe partirse de que es competencia del órgano legislativo local el regular en materia de escrutinio y cómputo y, por ende, tiene facultad de crear en su legislación local la figura de mesas auxiliares, **siempre y cuando se respeten los principios que rigen en la materia, como lo es el de legalidad.**

**147.** Como lo ha sostenido este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,<sup>66</sup> resueltas por unanimidad de votos el diez de noviembre de dos mil quince y recientemente la 140/2020 y su acumulada 145/2020,<sup>67</sup> el principio de legalidad se erige en la garantía formal para que las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

**148.** Lo anterior requiere, como mínimo, que las atribuciones de los órganos que conforman los organismos públicos locales electorales estén previstas en la ley que los regula, siendo necesario además que se articulen de forma clara y precisa.

**149.** En el caso, conforme al artículo 258, numerales 5, 6 y 7, de la ley electoral local las mesas citadas son órganos que tienen como finalidad auxiliar en

---

**"Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"2. Educación cívica;

"3. Preparación de la jornada electoral;

"4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

"7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;

"8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;

"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

"10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y

"11. Las que determine la ley."

<sup>66</sup> Fallada el diez de noviembre de dos mil quince por unanimidad de votos de las ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Aguilar Morales.

<sup>67</sup> Fallada el tres de agosto de dos mil veinte por mayoría de diez votos en la parte que interesa.



los cómputos de las elecciones de gobernadora o gobernador del Estado, diputadas y diputados, regidoras y regidores, cuya instalación es temporal.

**150.** De esa manera, la ley electoral sí delinea con claridad las atribuciones que las mesas auxiliares tendrán dentro del proceso electoral, es decir, el cómputo de votos y establece expresamente que éstas son órganos temporales en atención a su propia finalidad. Como se observa, prevé las bases y límites de dicho órgano electoral y, por tanto, los elementos mínimos para la conformación del órgano.

**151.** Ahora bien, ciertamente la ley electoral local no abunda en una regulación particular respecto a la conformación de las mesas auxiliares. Sin embargo, dicha circunstancia no debe entenderse como una falta de regulación que trascienda al principio de certeza electoral, pues precisamente ésta se garantiza al preverse en el mismo artículo 258, numerales 5, 6 y 7, que su integración será definida a través de lineamientos que expresamente emita el Consejo Estatal de esa entidad.

**152.** Contrariamente a lo que reclama el partido político, el hecho de que la ley señale que será el Consejo Estatal quien determine, a través de los lineamientos que emita, la conformación de las mesas auxiliares, lejos de llevar a considerar que genera incertidumbre **más bien se traduce en una garantía de la norma de cómo y quién se encargará de integrar estos órganos.** En particular, al establecer que será mediante una norma reglamentaria que se definirán tales aspectos.

**153.** Disposición de la ley electoral local que, además, debe entenderse a la luz de lo previsto en el artículo 9, apartado C, inciso i), de la Constitución de la entidad federativa,<sup>68</sup> en relación con las fracciones II, XIII, XIV, XV, XVI, XXIII,

<sup>68</sup> **"Artículo 9.** El Estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ...

**"Apartado C.** Del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. ...

**"i)** El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a: los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y candidatos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión con



XXIV, XXV, XXVII del artículo 115 de la ley electoral de Tabasco, que establecen como atribuciones del **Consejo Electoral Local** precisamente **la de la planeación, preparación y conducción de la jornada electoral, así como la de los cómputos y resultados que de ésta emanen.**<sup>69</sup>

154. Por tanto, al no existir una violación al principio de legalidad, debe reconocerse la **validez** del artículo 258, numerales 5, 6 y 7, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

#### X. Tema 4. Certeza en cómputo

155. Los partidos sostienen que los artículos 259, numerales 1 y 2, 265, numeral 1, fracción VI y 266, numeral 1 regulan deficientemente el tema del

---

finés electorales; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos que establezca el Instituto Nacional Electoral; organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; así como todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señala la ley."

<sup>69</sup> "Artículo 115.

"El Consejo Estatal tiene las siguientes atribuciones: ...

"II. Vigilar y supervisar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos centrales y distritales del Instituto Estatal, y conocer de los informes específicos que se estime necesario solicitarles; ...

"XIII. Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la legislación del Estado de Tabasco;

"XIV. Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de las ciudadanas y ciudadanos a realizar labores de observación electoral en el Estado de Tabasco, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto Nacional Electoral;

"XV. Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;

"XVI. Proceder a la impresión de los documentos y la producción de los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional Electoral; ...

"XXIII. Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral;

"XXIV. Realizar el cómputo de la elección de gobernadora o gobernador, hacer la declaración de validez de la misma y expedir la constancia correspondiente;

"XXV. Efectuar el cómputo total de la elección de diputadas y diputados electos según el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, emitir la declaración de validez de la elección; y, de acuerdo con la fórmula electoral respectiva, llevar a cabo la asignación de diputadas y diputados y regidoras y regidores según el principio de representación proporcional y expedir las constancias correspondientes; ...

"XXVII. Implementar y operar el programa de resultados electorales preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto Nacional Electoral."



cómputo de las elecciones municipales, pues no establece cuándo se llevará a cabo al no señalar plazo de inicio y conclusión, ni en qué momento del cómputo deberá realizarse el relativo a la elección municipal, así como que no se señala qué Consejo Distrital llevará a cabo el cómputo de aquellos Municipios que se integren por dos o más distritos, y por último que un par de artículos son contradictorios entre sí. Los artículos impugnados son del tenor siguiente:

**"Artículo 259.**

"1. El cómputo municipal de una elección es la suma que realiza el Consejo Electoral Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo del total de las casillas en un Municipio.

"2. En aquellos Municipios que se integren por dos o más distritos, el Consejo Estatal podrá designar de entre estos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio, el cual será el responsable del cómputo final que corresponda a la demarcación territorial del Municipio."

**"Artículo 265.**

"1. El Consejo Electoral Distrital, realizará el cómputo de la votación de presidentes municipales y regidores, el cual estará sujeto al procedimiento siguiente:

"...

"VI. Los presidentes de los Consejos Electorales Distritales fijarán en el exterior de sus locales, al término de la sesión de cómputo los resultados de cada una de las elecciones."

**"Artículo 266.**

"1. Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de presidentes municipales y regidores, el presidente del Consejo Electoral Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quienes hubiesen obtenido el triunfo, salvo el caso en que los integrantes fueren inelegibles."



**156.** Este concepto de invalidez resulta **infundado**, salvo por cuanto hace al análisis del artículo 259, numeral 2, de la ley electoral, el cual fue desestimado por el Tribunal Pleno.

**157.** En primer lugar, se estudiará el argumento relativo a que el artículo 259, numeral 1, de la ley electoral local es inconstitucional debido a que se contrapone con el actual contenido del diverso 131, numeral 1, fracción XI, ya que el segundo de los artículos señalados establece que las y los presidentes de los Consejos Electorales Distritales deben custodiar la documentación de las elecciones de presidencias municipales y regidurías hasta que concluya el proceso respectivo, en tanto que el artículo impugnado dispone que sólo una presidencia será la responsable del cómputo de las referidas elecciones.

**158.** Lo anterior es **infundado**, pues el artículo 259, numeral 1, de la ley electoral local no se contrapone con el diverso 131, numeral 1, fracción XI, ya que lo que realmente se advierte es que son coincidentes entre sí en cuanto a las facultades de las presidencias de los Consejos Electorales.

**159.** En efecto, el artículo 131, en su fracción XI, establece que será competencia de las y los presidentes de los Consejos Distritales custodiar la documentación de las elecciones de presidencias municipales y regidurías hasta que concluya el proceso respectivo. Ello claramente hace referencia a que la presidencia del órgano distrital se hará cargo del cuidado de la documentación electoral de los comicios municipales que le corresponda computar.

**160.** Así, el planteamiento en estudio parte de una premisa inexacta, pues se asume que el referido artículo faculta a todas las presidencias de todos los Consejos Distritales a custodiar la documentación electoral municipal y, como ya se precisó, lo que en realidad refiere el artículo es la obligación de que las y los presidentes tengan bajo su cuidado hasta que culmine el proceso electoral **los documentos de la elección que correspondió computar a cada uno de ellos, lo que guarda consonancia con lo dispuesto en el artículo 259, numeral 1, de la ley electoral**, que refiere que sólo una presidencia será la responsable del cómputo de las referidas elecciones.

**161.** Por otra parte, también es **infundado** el argumento relativo a que los artículos 265, numeral 1, fracción VI y 266, numeral 1, regulan deficientemente el



cómputo de las elecciones municipales, pues no establecen cuándo se llevará a cabo el cómputo municipal al no señalar plazo de inicio y conclusión, ni en qué momento del cómputo deberá realizarse el relativo a la elección municipal.

**162.** Dicha afirmación no es acertada, pues el propio artículo 265, fracción I, de la ley impugnada<sup>70</sup> establece que el Consejo Distrital realizará el cómputo de la elección de presidencias municipales y regidurías; que tal procedimiento estará sujeto a lo establecido en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 261.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> **"Artículo 265.** El Consejo Electoral Distrital, realizará el cómputo de la votación de presidentes municipales y regidores, el cual estará sujeto al procedimiento siguiente:

**"I.** Se harán las operaciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 261; en lo procedente, es aplicable el artículo 262."

<sup>71</sup> **"Artículo 261.** El cómputo distrital de la votación para gobernador del Estado se sujetará al procedimiento siguiente:

**"I.** Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de la casilla, se cotejará el resultado del acta del escrutinio y cómputo contenida en el expediente de la casilla con los resultados que de la misma tenga en su poder el presidente del Consejo Electoral Distrital. Si los resultados de ambas actas coinciden se asentará en las formas establecidas para ello;

**"II.** Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada por el resultado de la elección de la casilla o no existiera el acta del escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el secretario del consejo abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los candidatos independientes y partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 241, párrafo 1, de esta ley. Los resultados se anotarán en las formas establecidas para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el consejo, quedando a salvo de (sic) sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;

**"III.** En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados o candidaturas comunes y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición o que hayan postulado candidaturas comunes; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

**"IV.** El Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

**"a)** Existan errores o incongruencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;



**163.** Dicho artículo hace referencia a la forma en que se llevará a cabo el cómputo en sede distrital. De manera que para el cómputo de las elecciones municipales, se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de la casilla, se cotejará el resultado del acta del escrutinio y cómputo contenida en el expediente de la casilla con los resultados que tenga en su poder la presidencia del Consejo Electoral Distrital.

**164.** Cuando las actas no coincidan o se detectaren alteraciones evidentes que generen duda fundada por el resultado de la elección de la casilla o no existiera el acta del escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder de la o el presidente del consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente.

**165.** Finalmente, se establece en qué supuestos el Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo.

**166.** Por su parte, el artículo 258 en su párrafo 1 señala que los Consejos Electorales Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, iniciando con el cómputo de elección de gubernatura, segui-

---

**"b)** El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en la votación, y

**"c)** Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo candidato.

**"V.** A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva;

**"VI.** ...

**"VII.** Durante la apertura de paquetes electorales conforme a lo señalado en las fracciones anteriores, el presidente o el secretario del Consejo Distrital extraerá: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes, las actas de escrutinio y cómputo y demás documentación que determine el Consejo Estatal en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, se dará cuenta al Consejo Distrital, debiendo ordenarse conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedarán bajo resguardo del presidente del Consejo para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto Estatal."



da de las diputaciones para culminar con la de presidencias municipales y regidurías.<sup>72</sup>

**167.** De lo narrado se puede concluir que, contrario a lo sostenido por los partidos accionantes, los artículos impugnados 265, numeral 1, fracción VI y 266, numeral 1 no regulan deficientemente el cómputo de las elecciones municipales, pues el ordenamiento en su integridad sí señala la forma en que deberá realizarse dicho cómputo, estableciendo hora de inicio y el orden en que será realizado el cómputo de elección municipal.

**168.** De ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por los partidos políticos en torno a la deficiente regulación del cómputo electoral en los artículos 265, numeral 1, fracción VI y 266, numeral 1, y por tal razón lo procedente es reconocer su validez.

**169.** Por último, el proyecto sometido al Pleno proponía declarar la invalidez del artículo 259, numeral 2, de la ley electoral impugnada, al concluir que vulnera el principio de certeza y legalidad, al señalar que "aquellos Municipios que se integren por dos o más distritos, el Consejo Estatal podrá designar de entre estos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio, el cual será el responsable del cómputo final que corresponda a la demarcación territorial del Municipio", ello, pues el referido numeral señala que cuando un Municipio se integre por más de un Distrito, será el Consejo General del Instituto Electoral Local el que podrá designar cuál de esos distritos será el responsable del cómputo de la elección municipal, es decir, la ley electoral no establece quién realizará el cómputo de las elecciones municipales, pues si bien señala que será uno de los Consejos Distritales con presencia en el Municipio, no se sabe con certeza cuál de ellos realizará dicho cómputo.

<sup>72</sup> **Artículo 258.**

"1. Los Consejos Electorales Distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para hacer el cómputo de cada una de las elecciones, en el orden siguiente:

"I. El de la votación de gobernador del Estado en su caso;

"II. El de la votación de diputados; y

"III. El de la votación de presidentes municipales y regidores."



170. Tal situación fue sometida a votación la propuesta del proyecto en sesión pública celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, se obtuvieron seis votos a favor de la propuesta de las y los Ministros Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; mientras que la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, votaron en contra.

171. Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de dicha norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar las acciones de inconstitucionalidad 157/2020, 160/2020 y 225/2020, en cuanto a la impugnación del artículo señalado.

## XI. Decisión

172. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>73</sup> señalan que las sentencias deberán conte-

<sup>73</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;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."



ner los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. 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.

**173.** Para mayor claridad se sintetizan a continuación los reconocimientos de validez tomados en la presente ejecutoria de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

**174.** En atención a lo expuesto en el apartado IX (tema 2), se reconoce la **validez** de los artículos 104, numeral 1, fracciones I y II; 114, numeral 1; 115, numeral 1, fracción II y numeral 4; 117, numeral 2, fracciones VIII, XII y XXII; 121, numeral 1, fracciones X y XIII; 126, numeral 1, fracción VI; 131 numeral 1, fracciones VII, XII, XIII y XIV; 145, numeral 1; 146, numeral 1; 147, numeral 2; 152, numeral 1; 153, numeral 1; 154, numeral 2; 155, numeral 1; 165, numerales 5 y 6; 188, numeral 1, fracción I, incisos a) y b) y fracción II, incisos a) y b); 190, numerales 5, 6, 7 y 8; 201, numeral 3; 217, numeral 1; 219, numeral 4; 246, numeral 2; 249, numerales 1, 5 y 6; 254, numeral 1, fracciones II y III; 255, numeral 1; 256, numeral 1; 258, numeral 1, fracción III; 262, numeral 8; 279, numeral 1; 304, numeral 1; 305, numeral 1; 310, numeral 1, fracción III, y numeral 2 y 350, numeral 2.

**175.** De acuerdo con el apartado X (tema 3), se reconoce la **validez** del artículo 258, numerales 5, 6 y 7, de la ley electoral local.

---

**"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."



**176.** De acuerdo con lo referido en el apartado XI (tema 4), se declara la **validez** de los artículos 259, numeral 1, 265, numeral 1, fracción VI y 266, numeral 1, de la ley electoral local.

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Son parcialmente procedentes, pero infundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 115, numeral 1, fracción VI, 117, numeral 2, fracciones XX y XXIII, 119, numeral 1, fracciones VI y XI, 127, numerales 1 y 4, 129, numeral 2, 130, numeral 1, fracciones III, VI y VII, y 131, numeral 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte, en términos del apartado V de esta decisión.

TERCERO.—Se desestima en estas acciones de inconstitucionalidad respecto del artículo 259, numeral 2, en su porción normativa 'el Consejo Estatal podrá designar de entre éstos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio', de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 104, numeral 1, fracciones I y II, 114, numeral 1, 115, numerales 1, fracción II, y 4, 117, numeral 2, fracciones VIII, XII y XXII, 121, numeral 1, fracciones X y XIII, 126, numeral 1, fracción VI, 131, numeral 1, fracciones VII, XII, XIII y XIV, 145, numeral 1, 146, numeral 1, 147, numeral 2, 152, numeral 1, 153, numeral 1, 154, numeral 2, 155, numeral 1, 165, numerales 5 y 6, 188, numeral 1, fracciones I, incisos a) y b) y II, incisos a) y b), 190, numerales 5, 6, 7 y 8, 201, numeral 3, 217, numeral 1, 219, numeral 4, 246, numeral 2, 249, numerales 1, 5 y 6, 254, numeral 1, fracciones II y III, 255, numeral 1, 256, numeral 1, 258, numerales 1, fracción III, 5, 6 y 7, 262, numeral 8, 265, numeral 1, fracción VI, 266, numeral 1, 279, numeral 1, 304, numeral 1, 305, numeral 1, 310, numerales 1, fracción III, y 2, y 350, numeral 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados



y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte, con fundamento en lo expuesto en los apartados VIII, IX y X de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado 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 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, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento (en cuanto a desestimar las causas de improcedencia hechas valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales) y a la precisión metodológica para el estudio de fondo.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 115, numeral 1, fracción VI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformado mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán con precisiones 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 117, numeral 2, fracciones XX y XXIII, 119, numeral 1, fracciones VI y XI, 127, numerales 1 y 4, 130, numeral 1, fracciones III, VI y VII, y 131, numeral 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 129, numeral 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Certeza en el cómputo", consistente en declarar la invalidez del artículo 259, numeral 2, en su porción normativa "el Consejo Estatal podrá designar de entre éstos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio", de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos ochenta y tres y ochenta y cuatro, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con observaciones en cuanto al requisito del impacto presupuestal y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis del procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto 202, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte.

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 las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Desaparición de órganos municipales", consistente en reconocer la validez de la reforma de los artículos 114, numeral 1, 115, numerales 1, fracción II, y 4, 117, numeral 2, fracciones VIII, XII y XXII, 121, numeral 1, fracciones X y XIII, 126, numeral 1, fracción VI, 131, numeral 1, fracciones VII y XII, 145, numeral 1, 146, numeral 1, 147, numeral 2, 152, numeral 1, 153, numeral 1, 154, numeral 2, 155, numeral 1, 165, numerales 5 y 6, 188, numeral 1, fracciones I, incisos a) y b), y II, incisos a) y b), 190, numerales 5, 6, 7 y 8, 201, numeral 3, 217, numeral 1, 219, numeral 4, 246, numeral 2, 249, numerales 1, 5 y 6, 254, numeral 1, fracciones II y III, 255, numeral 1, 256, numeral 1, 258, numeral 1, fracciones I y II, 262, numeral 8, 265, numeral 1, fracción VI, 266, numeral 1, 279, numeral



1, 304, numeral 1, 305, numeral 1, 310, numerales 1, fracción III, y 2, y 350, numeral 2, de la adición de los artículos 129, numeral 2, 131, numeral 1, fracciones XIII y XIV, y 258, numeral 1, fracción III, y de la derogación de los artículos 2, numeral 1, fracción VII, 104, numeral 1, fracción III, del 133 al 142, 188, numeral 1, fracciones I, inciso c), y II, inciso c), y 260 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, realizada mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Instalación de mesas auxiliares", consistente en reconocer la validez del artículo 258, numerales 5, 6, y 7, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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 apartado X, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Certeza en el cómputo", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, numeral 1, 265, numeral 1, fracción VI, y 266, numeral 1, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte.

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

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.



Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes genéricos.

El 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 1 de julio de 2021.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2013 (10a.), P./J. 17/2010 y P./J. 36/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196; Novena Época, Tomos XXXI, febrero de 2010, página 2312 y XIX, junio de 2004, página 865, con números de registro digital: 2002691, 165360 y 181395, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 85/2017 (10a.), 2a./J. 41/2017 (10a.), 2a. CXXVII/2015 (10a.) y P./J. 34/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente y particular** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020.

En sesión celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, promovidas por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en contra del Decreto 202, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el sentido o las consideraciones de algunos de los apartados del estudio de fondo, por lo que, a



continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

## I. Voto concurrente respecto de la validez del procedimiento legislativo

### a) Fallo mayoritario

La sentencia determina que, en el caso, el procedimiento legislativo se desarrolló de conformidad con la normatividad estatal aplicable.

En primer término, explica que, contrario a lo argumentado por el Partido Revolucionario Institucional, de los artículos 45, fracción III y 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado,<sup>1</sup> no se desprende la obligación de que los dictámenes sean puestos a disposición de los diputados, cuando menos, **24** horas antes de su debate, al ser expresos en señalar como única condicionante que debe ser, cuando menos, el día previo. Al respecto, precisa que la regla del procedimiento legislativo obliga a circularlos "el día anterior" sino (sic) "un día anterior", por lo que resulta irrelevante el periodo en horas determinadas. En consecuencia, indica que, al haberse circularado el dictamen un día anterior a la sesión en que fue discutido, se cumplió con la obligación establecida en los preceptos referidos.

En otro aspecto, la sentencia califica como intrascendente lo alegado por el accionante, en el sentido de que existían diversas iniciativas para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado y únicamente se dio trámite y aprobó la propuesta por el gobernador, sin tomar en cuenta las demás iniciativas presentadas; sobre la base de que, en ninguna de las disposiciones que norman el procedimiento legislativo, se advierte la obligación del Congreso de dar trámite conjunto a las diversas iniciativas turnadas a comisiones que versen sobre la misma materia; por lo que el no haber dado trámite a las diversas iniciativas de reforma a la ley, a la par de aquella presentada por el gobernador, no torna inconstitucional el procedimiento legislativo.

<sup>1</sup> **Artículo 45.** Son obligaciones y atribuciones de los secretarios, las siguientes:

"...

**III.** Poner a disposición de los coordinadores parlamentarios el día anterior al de su discusión, copias de los dictámenes que deban someterse al Pleno."

**Artículo 143.** No podrá debatirse ningún proyecto de ley o decreto, sin que previamente se haya puesto a disposición de los coordinadores parlamentarios y los diputados, cuando menos el día previo a su debate, el dictamen o proyecto correspondiente."



Por último, la sentencia considera que no era necesario que la iniciativa se acompañara de un estudio, corrida financiera o dictamen de impacto regulatorio (sic) y presupuestal, debido a que la reforma impugnada no implicó el aumento o creación de gasto en el presupuesto de egresos; por lo cual no se transgredieron los artículos 120, párrafo segundo y 121, párrafo quinto (sic), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo,<sup>2</sup> en relación con el artículo 15, párrafo tercero, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,<sup>3</sup> ambas del Estado.

## b) Razones del voto concurrente

Coincido en que no existieron violaciones en el procedimiento legislativo que derivó en la expedición del Decreto 202 impugnado y, por tanto, en lo infundado del concepto de invalidez hecho valer por el Partido Revolucionario Institucional.

La sentencia desestima el argumento en el que el accionante aduce que el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales debió ser circulado entre los diputados, cuando menos, 24 horas antes de la sesión del Pleno en que fue discutido; por considerar que, de los artículos 45, fracción III y 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, no se desprende una obligación en este sentido, sino sólo el deber de ponerlo a su disposición, cuando menos, el día previo a su discusión; lo cual comparto.

No obstante, al explicar en el párrafo 77 por qué "resulta irrelevante el periodo en horas determinadas", distingue entre "el día anterior" y "un día anterior" y concluye que, en el caso, al haberse circulado el dictamen "un día antes" de la sesión en que se discutió en el Pleno, se cumplió con lo mandatado en los preceptos legales citados. Considero que esta precisión, además de inne-

<sup>2</sup> "Artículo 120. ...

"Las iniciativas se presentarán por escrito debiendo contener una exposición de motivos donde se explique su contenido y alcances, así como la propuesta concreta que se pretende someter a consideración y el impacto regulatorio o, en su caso, presupuestal que implique; serán firmadas por su autor o autores y dirigidas al presidente del Congreso o de la Comisión Permanente."

"Artículo 121. ...

"Las iniciativas de ley o decreto, en los casos en que implique impacto presupuestal, deberán contener los elementos de análisis necesarios para su valoración."

<sup>3</sup> "Artículo 15. ...

"Las comisiones correspondientes del Congreso del Estado, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente."



cesaria, puede inducir a confusión. Como el propio fallo señala de forma previa, los artículos de la ley orgánica establecen, de manera clara y expresa, que los dictámenes deben ponerse a disposición de los diputados, cuando menos, "el día anterior" o "el día previo" al de su discusión o debate, por lo que debe entenderse que se tiene hasta las 23:59 horas para circularlos si es que está previsto que se discutan al día siguiente.

Por otro lado, la sentencia desestima el argumento del promovente en el que manifiesta que, al existir diversas iniciativas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado, el Congreso debió darles trámite conjunto y no sólo dictaminar la presentada por el gobernador; por considerar que no existe disposición que obligue al órgano legislativo a dictaminar de forma conjunta iniciativas que versen sobre la misma materia u ordenamiento; de ahí que sea facultad discrecional de dicho órgano hacerlo o no de esta manera; lo cual también comparto.

Finalmente, la sentencia desestima el argumento en que el accionante alega que, en términos de los artículos 120, párrafo segundo y 121, párrafo quinto (sic), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, en relación con el artículo 15, párrafo tercero, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Estatal, la iniciativa en que tuvo su origen el Decreto 202 impugnado debió acompañarse del análisis de impacto presupuestal respectivo; por considerar que, al no implicar la reforma un aumento o creación de gasto (sino todo lo contrario), no resultaba necesario adjuntar este documento, de acuerdo con lo indicado en los mencionados preceptos.

Aunque esto es cierto, considero que este tipo de argumentos no son susceptibles de ser analizados en este medio de control constitucional, en el que sólo deben estudiarse violaciones al procedimiento legislativo que puedan impactar en la calidad democrática de la decisión final que haya adoptado el órgano legislativo, pues, de lo contrario, se haría de la acción un mecanismo de revisión de la legalidad de la actuación de este órgano, a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el procedimiento legislativo a nivel local;<sup>4</sup> razón por la cual estimo que, en todo caso, el argumento referido debió declararse infundado, por inatendible.

## **II. Voto concurrente respecto de la validez de la desaparición de los órganos municipales**

<sup>4</sup> Como lo sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, así como en las controversias constitucionales 132/2017 y 169/2017.



### a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundados los conceptos de invalidez en contra de las normas que regulan la nueva distribución de competencias de los órganos del Instituto Electoral del Estado, a raíz de la desaparición de los Consejos Municipales.

En primer lugar, considera que las normas impugnadas no invaden el ámbito normativo exclusivo de la Federación, ni están condicionadas materialmente por la reglamentación constitucional y general, pues son producto de la libertad configuradora del órgano legislativo estatal para decidir la forma en que el Instituto Electoral Local debe estar organizado administrativamente, pero, sobre todo, para determinar las reglas de organización y funcionamiento de sus órganos, a efecto de que puedan desarrollar correctamente la función electoral a su cargo.

Por otro lado, la sentencia determina que las normas impugnadas no vulneran los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, progresividad y máxima publicidad en materia electoral, porque:

- El hecho de que las facultades de los Consejos Municipales hayan sido transferidas a los Consejos Distritales, de ninguna manera, afecta la garantía formal de que estos últimos actuarán en estricto apego a las disposiciones consignadas en ley, en tanto no se les deja en aptitud de emitir o desplegar conductas caprichosas o arbitrarias, puesto que sus atribuciones están previstas en la ley electoral.
- El hecho de que los Consejos Distritales asuman competencias que antes correspondían a los Consejos Municipales no implica que, en el ejercicio de sus funciones, serán más propensos a la comisión de irregularidades o desviaciones que generen una ventaja indebida para alguno de los actores del proceso electoral.
- Los Consejos Distritales actuarán de conformidad con normas y mecanismos diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y las etapas posteriores a ésta.
- Los Consejos Distritales están dotados de facultades expresas, previstas en ley, de manera que todos los participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación estará sujeta.



- La desaparición de los Consejos Municipales no limita derechos político-electorales que la ciudadanía tabasqueña detentara antes de la reforma que ahora se combate, es decir, no existe regresión en el goce o disfrute de los derechos que estaban tutelados previo a la reforma y, mucho menos, vulneración a las prerrogativas propias de los partidos políticos.
- La desaparición de los Consejos Municipales no choca con la obligación del Instituto Electoral Estatal de hacer públicos los actos e información que posee y sólo reservarla en casos excepcionales, pues la reforma sólo trasladó competencias a los Consejos Distritales, sin que ello incida en la obligación del organismo público local de hacer efectivo el derecho de acceso a la información de los ciudadanos.

Además, la sentencia advierte no pasar por alto que la consecuencia natural de desaparecer los Consejos Municipales es que, para algunas casillas, el traslado de la paquetería electoral será más largo, pues los Consejos Distritales se ubican en ciertas cabeceras y no en todos los Municipios; sin embargo, aclara que esta situación enteramente fáctica no permite apreciar un problema de constitucionalidad en la cadena de custodia, ya que los funcionarios encargados de resguardar y entregar la documentación tienen la obligación de hacerlo, con independencia de la distancia.

En otro orden de ideas, la sentencia señala que la desaparición de los Consejos Municipales, a pesar de las desventajas organizacionales que pudiera acarrear, constituye una cuestión de eficiencia que corresponde valorar a la Legislatura del Estado, en el ámbito de su autonomía; sin que exista principio constitucional por virtud del cual esté impedida para tomar una decisión de esa naturaleza, en la medida que el diseño, en su integridad, respete los principios rectores de la función electoral.

Finalmente, la sentencia indica que el hecho de que la Ley Estatal de Medios de Impugnación Electoral aún prevea los Consejos Municipales no afecta el derecho de acceso a la justicia, ni la certeza del proceso electoral que, en virtud de la reforma, ahora se encuentra en su totalidad a cargo de los Consejos Distritales; aunado a que no fue impugnada.

## **b) Razones del voto concurrente**

Coincido con la validez de las normas, materia del decreto impugnado, por virtud de las cuales desaparecieron los Consejos Municipales y se transfirieron sus atribuciones a los Consejos Distritales; sin embargo, difiero de la respuesta



que da la sentencia a determinados argumentos planteados por los promoventes, además de que considero que no se contestaron algunos de ellos.

En primer lugar, estimo que el argumento relacionado con la supuesta falta de motivación del Decreto 202, al no haberse justificado, a través de un estudio, el ahorro que implica la desaparición de los Consejos Municipales, es de estudio preferente, por tratarse de una violación de carácter formal; por lo que, aun cuando coincido con la sentencia en lo infundado de dicho argumento, al no poderse analizar las razones que llevaron al Congreso a tal determinación, considero que el estudio debió iniciar con la desestimación de este alegato. Así también, considero que debió señalarse que la motivación legislativa no exige en este caso al Congreso demostrar técnicamente el objetivo pretendido con la reforma, ya que no se está ante un supuesto de motivación reforzada.

Hecha la anterior precisión, coincido con la resolución en lo infundado del diverso argumento relacionado con la supuesta falta de libertad de configuración del Congreso del Estado para desaparecer los Consejos Municipales, pues, en efecto, los artículos 41, base V y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General sólo prevén la conformación de los organismos públicos locales que, junto con el Instituto Nacional Electoral, organizarán elecciones, así como la integración de su órgano de dirección superior y los principios rectores de la función electoral; por lo que, respetando estos aspectos, el legislador local tiene un amplio margen para regular la organización del Instituto Electoral Estatal.<sup>5</sup>

No obstante, estimo que debió darse respuesta en particular al alegato relativo a que esta libertad de configuración encuentra supuestamente una limitante en el artículo 104, numeral 1, inciso o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;<sup>6</sup> en el sentido de que esta norma debe entenderse en el marco de la organización del organismo público local de que se trate y no como una obligación de prever dentro de ésta órganos municipales.

<sup>5</sup> Lo cual ha sido reconocido en los precedentes que se citan en la sentencia (acciones de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas; 40/2017 y sus acumuladas; y 140/2020 y su acumulada), cuyas consideraciones sobre este punto resultan aplicables al asunto.

<sup>6</sup> "Artículo 104.

"1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:  
"...

"o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral; ..."



En otro orden de ideas, coincido con la sentencia en que la desaparición de los Consejos Municipales del Instituto Electoral del Estado no vulnera los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza y máxima publicidad en materia electoral, pues el que se hayan transferido sus atribuciones a los Consejos Distritales no afecta la garantía formal de que éstos actuarán en estricto apego a las disposiciones previstas en ley, ni implica que sean más propensos a la comisión de irregularidades o desviaciones que generen una ventaja indebida para alguno de los actores del proceso electoral; éstos deben actuar conforme a normas y mecanismos diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y las etapas posteriores a ésta y están dotados de facultades expresas, previstas en ley, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conocen las reglas a que su actuación estará sujeta; y no riñe con la obligación del Instituto de hacer públicos los actos e información que detenta y sólo reservarla en casos excepcionales.

No obstante, estimo que debió darse respuesta en particular al alegato relativo a que la desaparición de los referidos Consejos Municipales vulnera la autonomía e independencia del Instituto Electoral Estatal, por supuestamente afectar su operatividad e impedirle cumplir de manera adecuada con su obligación de organizar las elecciones; al no advertirse que, derivado de esta situación, el organismo público local no cuente con la capacidad para ejercer de forma correcta la función electoral que tiene a su cargo, ni que se afecte la garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos en este sentido.

Ahora bien, por lo que se refiere al principio de progresividad, el fallo sostiene que no se violó, puesto que la desaparición de los Consejos Municipales no vulnera derechos políticos. Considero que debió darse respuesta en el sentido de que el citado principio no es aplicable a la regulación de la organización del Instituto Electoral Local, ya que ésta tiende a la operatividad de las elecciones, por lo que existe un amplio margen de configuración legislativa al respecto, siempre y cuando con ello no se violen los principios electorales ni los derechos respectivos.

Por otro lado, coincido con la sentencia en lo infundado del argumento relacionado con el peligro en la seguridad fáctica y cadena de custodia de la documentación electoral, por las razones expuestas por el Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, en el sentido de que, si bien el traslado de dicha documentación será más largo, pues los Consejos Distritales se ubican en ciertas cabeceras y no en



todos los Municipios, esta situación enteramente fáctica no involucra un problema de constitucionalidad, ya que los funcionarios encargados de resguardarla y entregarla tienen obligación de hacerlo, con independencia de la distancia.

Así mismo, aunque coincido con el fallo en lo infundado del argumento relacionado con la supuesta antinomia entre la Ley Electoral y la Ley de Medios de Impugnación Electoral, que todavía contempla los Consejos Municipales; considero que ésta se resuelve en términos de lo señalado en el artículo segundo transitorio<sup>7</sup> del Decreto 202, que deroga todas aquellas disposiciones legales que se opongan al mismo; con lo cual no se genera un problema de certeza electoral.

Finalmente, estimo que debió declararse infundado el argumento en el que se manifiesta que, al haber desaparecido los Consejos Municipales, el cómputo municipal será realizado por consejeros ajenos al Municipio; pues se parte de una premisa falsa, en cuanto a que deben ser órganos dentro del propio Municipio los que se encarguen de esta función.

### **III. Voto particular respecto de la validez de la instalación de mesas auxiliares**

#### **a) Fallo mayoritario**

La sentencia declara infundado el argumento del Partido Revolucionario Institucional en el que alega que resulta inconstitucional lo dispuesto por el artículo 258, en el sentido de que el procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado en los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal; por estimar que esto no constituye una deficiente regulación, ni vulnera el principio de certeza electoral, ya que la creación de mesas auxiliares se inscribe en el ámbito de libertad de configuración del legislador local, en términos de los artículos 41, base V, apartado C, numeral 5 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, conforme a los cuales las leyes locales determinarán lo relativo al escrutinio y cómputo de las elecciones en los Estados.

En este tenor, la sentencia considera que la Ley Electoral Estatal define con claridad las atribuciones que las mesas auxiliares tendrán dentro del proceso electoral (cómputo de votos) y establece expresamente su temporalidad, en

<sup>7</sup> "**Segundo.** Se derogan las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que se opongan al presente decreto."



atención a su propia finalidad, con lo cual se prevén las bases y límites de dicho órgano electoral y, por tanto, los elementos mínimos para su conformación. De este modo, concluye que, al no existir violación al principio de legalidad, debe reconocerse la validez de la norma impugnada.

### b) Razones del voto particular

No coincido con la validez del artículo 258, que reconoce la sentencia partiendo de lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas y 83/2017 y sus acumuladas, en el sentido de que la creación de las mesas auxiliares se inscribe en el ámbito de libertad de configuración del legislador local y no excede la facultad de regular lo relativo al escrutinio y cómputo de las elecciones locales, prevista en el artículo 41, base V, apartado C, numeral 5, de la Constitución General; por considerar que se establecen en ley las atribuciones y temporalidad de estos órganos y que el hecho de que se señale que será el Consejo Estatal el que determine su conformación, a través de los lineamientos que emita, lejos de generar incertidumbre, se traduce en una garantía de la norma de cómo y quién se encargará de integrarlos.

Además de que voté en contra en los precedentes citados, estimo que la conformación de estas mesas auxiliares es un aspecto importante que debe establecerse en ley y no dejar que sea regulado a través de lineamientos que emita el Consejo General del Instituto Electoral Local, dada la relevancia de la función que se encomienda a estos órganos, relacionada con el cómputo de votos en las elecciones, razón por la cual los actores del proceso electoral deben tener certidumbre sobre la forma como se integrarán; de ahí que, desde mi punto de vista, el precepto en cuestión sí vulnera los principios de legalidad y certeza electoral y debió ser invalidado.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto aclaratorio y particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020.

En sesión pública ordinaria celebrada a distancia el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad



157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020 promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, en contra de diversas disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

El Pleno, por mayoría de siete votos, determinó sobreseer por cesación de efectos, respecto de los artículos 117, numeral 2, fracciones XX y XXIII, 119, numeral 1, fracciones VI y XI, 127, numerales 1 y 4, 130, numeral 1, fracciones III, VI y VII, y 131, numeral 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte. El estudio de fondo, se dividió en cuatro temáticas: el procedimiento legislativo, la desaparición de órganos municipales, la instalación de mesas auxiliares y la certeza en el cómputo de los votos. Respecto del tema de la instalación de mesas auxiliares, se determinó, por mayoría de ocho votos, reconocer la validez del artículo 258, numerales 5, 6, y 7, de la Ley Electoral referida.

Mi voto, en esta ocasión, es aclaratorio en relación con el sobreseimiento por cesación de efectos y particular en lo relativo a la instalación de mesas auxiliares.

## **I. Razones de la mayoría**

### **A. Sobreseimiento por cesación de efectos**

La mayoría de las y los integrantes del Pleno determinaron que debía sobreseerse respecto de los artículos 115, párrafo 1, fracción VI; 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI que fueron impugnados, derivado de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco impugnada, publicada el diecisiete de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

Derivado del criterio sostenido por este Tribunal Pleno, relativo a que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, lo que ocurre usualmente cuando ésta es reformada y la modificación normativa fue sustancial o material, se consideró que la reforma que sufrieron los artículos impugnados implicó una modificación integral al agregarse un lenguaje incluyente de género, pues ahora reflejaban en sus



redacciones la existencia de ambos géneros, siendo que la reforma local fue efectuada atendiendo a la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector de la integración de los órganos públicos; cambio que debía considerarse medular. Consideraciones que fueron retomadas de la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020.

## **B. Instalación de mesas auxiliares**

El Pleno reconoció la validez del artículo 258, numerales 5, 6 y 7, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco ya que no había una deficiente regulación sobre las mesas auxiliares ni tampoco se vulneraba el principio de certeza electoral. Ello, ya que del contenido de los artículos 41, base V, apartado C y 116, fracción IV, inciso b) constitucionales, se desprendía, entre otras cosas, que la función electoral y, en específico, aquella relativa al escrutinio y cómputo de las elecciones locales, se ejercerían en los términos que señalara la ley, por ende, se surtía la competencia del órgano legislativo local para regular en materia de escrutinio y cómputo y, en consecuencia, para la creación de la figura de mesas auxiliares, siempre que se respetaran los principios que rigen la materia.

Se determinó que el numeral impugnado sí delineaba con claridad las atribuciones de las mesas auxiliares, es decir, el cómputo de votos de las elecciones de gobernadora o gobernador del Estado, diputadas y diputados, regidoras y regidores y estableciendo expresamente que son órganos temporales en atención a su propia finalidad. Por tanto, sí se preveían las bases y límites de dicho órgano y, por tanto, los elementos mínimos para su conformación.

Se reconoció que si bien la ley electoral local no abundaba en una regulación particular respecto a la conformación de las mesas auxiliares, dicha circunstancia no debía entenderse como una falta de regulación que trascendiera al principio de certeza electoral, pues ésta se garantizaba con lo previsto en el numeral impugnado en el sentido de que la integración de las mesas auxiliares sería definida a través de los lineamientos que expresamente emitiera el Consejo Estatal de la entidad.

## **II. Razones del disenso**

### **A. Sobreseimiento por cesación de efectos**



Si bien comparto la cesación de efectos de una norma cuando ésta sufre cambios sustanciales o materiales, me parece que en el caso no se actualiza tal hipótesis respecto de los artículos 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI impugnados.

En la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020,<sup>1</sup> citada como precedente, voté a favor del sobreseimiento por cesación de efectos de los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, porque a diferencia del presente asunto, a mi parecer, la reforma que sufrieron tales artículos, posterior a su impugnación, si bien incorporó un lenguaje de paridad de género, también creó cambios en el sentido normativo.

Para mayor claridad, además de la reforma a ciertos términos para introducir un lenguaje de inclusión de género, en el artículo 16 se modificó su penúltimo párrafo, que prevé los criterios para la selección de candidatos para garantizar la paridad de género que deberán seguir los partidos políticos, suprimiéndose el texto relativo al derecho a la elección consecutiva del diputado que haya obtenido la constancia de mayoría relativa o de representación proporcional en el proceso electoral anterior para la asignación de género por distrito o su equivalencia, sustituyéndose por el criterio de que en tal selección se debe respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.

En relación con el artículo 78 se adicionó un último párrafo cuyo contenido es similar al agregado en el artículo 16 antes mencionado. Y finalmente, el artículo 80 también adicionó un último párrafo relativo a que no podrán ser miembros de un Ayuntamiento las personas condenadas mediante sentencia firme por

<sup>1</sup> Sesionadas el ocho de septiembre de dos mil veinte, aprobadas por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, 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 en cuanto al Decreto No. 74, mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil veinte. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó únicamente por el sobreseimiento del artículo 16 combatido.



los delitos de violencia política contra las mujeres por razón de género o violencia familiar.<sup>2</sup>

Así, las modificaciones que tuvo la Constitución de Baja California analizadas en el precedente citado en la ejecutoria, si bien incluyeron lenguaje de paridad de género, también sustituyeron y adicionaron texto a los artículos, por tanto, sí se trataba de una modificación material de su contenido, aun si las porciones específicamente impugnadas no habían sido reformadas, por lo que estuve de acuerdo en el sobreseimiento de los artículos por cesación de efectos.

En el caso que nos ocupa, coincidí en sobreseer respecto del artículo 115 párrafo 1, fracción VI, de la ley electoral impugnada, pues a mi parecer el criterio citado resultaba aplicable. Este artículo prevé las atribuciones del Consejo Estatal y por reforma de diecisiete de agosto de dos mil veinte, se añadió la facultad de vigilar que los partidos políticos prevengan y atiendan la violencia política contra las mujeres en razón de género (fracción IX) y la de desarrollar y ejecutar los programas en materia de paridad de género y respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral (fracción XI). Considero que estas facultades resultan trasversales al ejercicio de sus demás atribuciones, por lo que todo el artículo sufrió un cambio normativo y por ello cesaron sus efectos.

<sup>2</sup> **Texto impugnado del Decreto 74 de dieciséis de junio de dos mil veinte.**

"**Artículo 80.** Para ser miembro de un Ayuntamiento, con la salvedad de que el presidente municipal debe tener 25 años cumplidos el día de la elección, se requiere: ...

"V. No podrán ser electos miembros de un Ayuntamiento:

"1. El gobernador del Estado sea provisional, interino, sustituto o encargado del despacho, aun cuando se separe de su cargo.

"2. Los Magistrados y los Jueces del Tribunal Superior de Justicia, el secretario general de Gobierno del Estado, el fiscal general del Estado, fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales, el fiscal especializado en Combate a la Corrupción y los secretarios del Poder Ejecutivo, salvo que se separen de sus cargos, en forma definitiva, noventa días antes del día de la elección.

"3. Los diputados locales, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, salvo que se separen de sus cargos, en forma provisional, noventa días antes del día de la elección;

"4. Los militares en servicio activo y los titulares de los cuerpos policíacos, salvo que se separen de sus cargos, en forma provisional, noventa días antes del día de la elección."

**Texto modificado en Decreto 102 de dos de septiembre de dos mil veinte.**

"**Artículo 80.** Para ser miembro de un Ayuntamiento, con la salvedad de que el presidente municipal debe tener 25 años cumplidos el día de la elección, se requiere: ...

"V. No podrán ser electos miembros de un Ayuntamiento:

"...

"5. Las personas condenadas mediante sentencia firme por los delitos de violencia política contra las mujeres por razón de género o violencia familiar."



Sin embargo, como lo señalé, considero que los artículos 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI impugnados, no tuvieron un cambio de sentido normativo ya que de la lectura a las modificaciones que tuvieron en su contenido se advierte que se cambiaron los términos o denominaciones de ciertos cargos de elección popular para introducir un lenguaje inclusivo de género.

Con lo anterior no pretendo desconocer la importancia del lenguaje incluyente como un medio para alcanzar la paridad de género y, en general, la igualdad sustantiva que requiere nuestro Estado de derecho; sin embargo, considero que las normas impugnadas no sufrieron un cambio de sentido normativo, pues si bien su ámbito personal de validez ahora está expresado en términos neutros e incluyentes, el mismo no se vio modificado.

En síntesis, si bien aplaudo el paso hacia un lenguaje neutro, considero que éste no puede llevarnos a sobreseer en la presente acción porque las normas reformadas ahora están correctamente formuladas, pero su núcleo sustantivo no se vio modificado.

## **B. Instalación de mesas auxiliares**

En este tema mi voto fue en contra del reconocimiento de validez del artículo 258, numerales 5, 6, y 7, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, pues a mi parecer hay una falta de regulación de las mesas auxiliares que incumple con el principio de certeza en materia electoral.

Tal como se desprende del artículo 41, base V, apartado C, numeral 5, de la Constitución Federal,<sup>3</sup> en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales que ejercerán, entre otras, las funciones en materia de escrutinio y cómputo en los términos que señale la ley. No desconozco que al ser competencia del legislador local regular en materia de

<sup>3</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. ...

<sup>4</sup> **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. ...



escrutinio y cómputo, en ejercicio de su libertad configuradora, creó las mesas auxiliares cuya intervención es precisamente en los cómputos de las elecciones de gobernadora o gobernador del Estado, diputadas o diputados y regidoras o regidores.

Sin embargo, considero que la ley electoral local impugnada fue omisa en delinear las atribuciones y conformación de estas mesas auxiliares, no obstante que en el numeral 7 del artículo 258<sup>4</sup> citado, se señale que la conformación de estas mesas será determinado en los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal, pues, de conformidad con el artículo 41, base V, apartado C, numeral 5o. constitucional antes mencionado, la función de escrutinio y cómputo en las elecciones locales deberá ejercerse en los términos que señale la ley.

En ese sentido, de una revisión a la ley electoral local impugnada no advierto regulación alguna que desarrolle las atribuciones y conformación de las mesas auxiliares, transgrediendo el principio de certeza electoral contemplado en el artículo 116, base IV, inciso b), constitucional.<sup>5</sup>

Por ello, considero que no resultan aplicables los precedentes citados –acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, cuyas consideraciones fueron retomadas de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014–, pues en éstos, a diferencia del caso a estudio, la legislación neo-

---

**"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: ...

**"5.** Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; ..."

<sup>4</sup> **"Artículo 258.**

"...

**"7.** El procedimiento de conformación de las mesas auxiliares será determinado conforme a los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo Estatal. ..."

<sup>5</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. ...

**"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; ..."



leonesa impugnada sí establecía con claridad la integración y funciones de las mesas auxiliares de cómputo.

En la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas,<sup>6</sup> en el considerando Décimo Tercero donde se estudió el Tema 8, relativo a la "Regulación deficiente de las Mesas Auxiliares de Cómputo y de las Comisiones Municipales Electorales", subtema 8.1. "Mesas Auxiliares de Cómputo", se analizaron los artículos 108 párrafo segundo y 109 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León,<sup>7</sup> donde el Tribunal Pleno estimó infundados los planteamientos del Partido Político MORENA, quien consideraba se transgredía el artículo 35, fracción IV, constitucional, porque los artículos impugnados no preveían o regulaban de manera deficiente que la integración de las mesas auxiliares de cómputo se realizara mediante convocatoria pública como sucedía con las comisiones municipales electorales.

El Tribunal Pleno consideró que el precepto constitucional no preveía expresamente como requisito que todos los empleos o comisiones del servicio público debían nombrarse mediante convocatoria, por lo que podía afirmarse que los artículos impugnados entraban dentro del marco de libertad de configura-

<sup>6</sup> Acciones de inconstitucionalidad sesionadas el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, aprobadas 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. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

<sup>7</sup> **Artículo 108.** La Comisión Estatal Electoral designará bajo su dependencia una mesa auxiliar de cómputo en cada Municipio de la entidad, para llevar a cabo exclusivamente el cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador, con el procedimiento que para el efecto señala esta ley.

"En cada Municipio se designará una mesa auxiliar de cómputo por cada cabecera distrital que la autoridad electoral competente determine."

**Artículo 109.** Las mesas auxiliares de cómputo serán integradas por tres ciudadanos y un suplente común, designados por la Comisión Estatal Electoral. Estos deberán reunir los requisitos que se establecen para los integrantes de las Comisiones Municipales Electorales. Los partidos políticos y coaliciones contendientes en cada Municipio podrán nombrar un representante y un suplente en cada mesa auxiliar de cómputo, por lo menos quince días antes de la jornada electoral. Los representantes de los partidos políticos y coaliciones deberán ser sufragantes en el Municipio de que se trate."



ción con que cuentan las entidades federativas. Además, se retomó el precedente de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas,<sup>8</sup> donde se analizó por primera vez la regulación de las mesas auxiliares en la legislación electoral de Nuevo León, determinándose que su creación se inscribía dentro del ámbito de libertad configuradora del legislador secundario de conformidad con el artículo 41, base V, apartado C y el diverso 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, lo que en nada reñía con el establecimiento de las mesas auxiliares, cuya función exclusiva se surtía para los efectos del cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador del Estado.

Lo relevante de este precedente es el texto de los artículos impugnados –108 párrafo segundo y 109 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León–, pues a diferencia del artículo 258, numerales 5, 6 y 7, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, en aquéllos sí se regulaban las mesas auxiliares en cuanto a su función –cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador, con el procedimiento que para el efecto señala la propia ley–; su ámbito territorial –en cada Municipio se designará una mesa auxiliar de cómputo por cada cabecera distrital que la autoridad electoral competente determine–; su integración –tres ciudadanos y un suplente común, designados por la Comisión Estatal Electoral. Los partidos políticos y coaliciones contendientes en cada Municipio podrán nombrar un representante y un suplente en cada mesa auxiliar de cómputo, por lo menos quince días antes de la jornada electoral. Los representantes de los partidos políticos y coaliciones deberán ser sufragantes en el Municipio de que se trate–; su dependencia con la Comisión Estatal Electoral y los requisitos que debían cubrir los integrantes de estas mesas, los cuales debían ser los mismos que para los integrantes de las Comisiones Municipales Electorales regulados en el diverso artículo 113 de la propia ley electoral local.

<sup>8</sup> Sesionadas el dos de octubre de dos mil catorce, se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de las porciones normativas que se refieren a coaliciones, Cossío Díaz por la invalidez adicional de las porciones normativas que se refieren a coaliciones, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas por la invalidez adicional de las porciones normativas que se refieren a coaliciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



En el caso, en el artículo 258, numerales 5, 6 y 7 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco impugnado en la presente acción, no se delimitan estas características ni tampoco se abunda en ellas, pues sólo se limitan a señalar que "los Consejos Electorales Distritales podrán instalar mesas auxiliares para los cómputos de las elecciones de gobernadora o gobernador, diputadas o diputados y regidoras o regidores, que serán temporales y que el procedimiento para su integración será determinado en lineamientos que emita el Consejo Estatal", es decir, su instalación es potestativa y su integración quedará sujeta a lineamientos del Consejo Estatal, siendo que, como ya se dijo, lo relativo a la función de escrutinio y cómputo de las elecciones locales debe regularse en la ley.

Es por lo anterior que, aunque coincido en que las entidades tienen libertad configuradora para la creación de mesas auxiliares, su facultad se encuentra limitada por el cumplimiento de los principios en la materia, como es el caso de la certeza electoral, la cual considero que no fue satisfecha, por ello voté en contra de este tema.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020, promovidas por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintiocho de septiembre de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó por una parte **sobreseer** respecto de los artículos 115, numeral 1, fracción VI, 117, numeral 2, fracciones XX y XXIII, 119, numeral 1, fracciones VI y XI, 127, numerales 1 y 4, 129, numeral 2, 130, numeral 1, fracciones III, VI y VII, y 131, numeral 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte, en términos del apartado V de esta decisión.



Por otra parte, en el fondo, por un lado **se desestimó** respecto del artículo 259, numeral 2, en su porción normativa "el Consejo Estatal podrá designar de entre estos, al Consejo Electoral Distrital que fungirá como cabecera de Municipio", de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, adicionado mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte; y en el otro, **se reconoció la validez** de los artículos 104, numeral 1, fracciones I y II, 114, numeral 1, 115, numerales 1, fracción II, y 4, 117, numeral 2, fracciones VIII, XII y XXII, 121, numeral 1, fracciones X y XIII, 126, numeral 1, fracción VI, 131, numeral 1, fracciones VII, XII, XIII y XIV, 145, numeral 1, 146, numeral 1, 147, numeral 2, 152, numeral 1, 153, numeral 1, 154, numeral 2, 155, numeral 1, 165, numerales 5 y 6, 188, numeral 1, fracciones I, incisos a) y b) y II, incisos a) y b), 190, numerales 5, 6, 7 y 8, 201, numeral 3, 217, numeral 1, 219, numeral 4, 246, numeral 2, 249, numerales 1, 5 y 6, 254, numeral 1, fracciones II y III, 255, numeral 1, 256, numeral 1, 258, numerales 1, fracción III, 5, 6 y 7, 262, numeral 8, 265, numeral 1, fracción VI, 266, numeral 1, 279, numeral 1, 304, numeral 1, 305, numeral 1, 310, numerales 1, fracción III, y 2, y 350, numeral 2, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante el Decreto 202, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de junio de dos mil veinte, con fundamento en lo expuesto en los apartados VIII, IX y X de esta ejecutoria.

En lo que a este voto interesa, en el considerando V, relativo a "Causas de improcedencia y sobreseimiento", en el apartado indicado como "Cesación de efectos", se precisó que el Tribunal Pleno advertía que el pasado diecisiete de agosto de dos mil veinte fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; y entre los artículos reformados se encontraban el 115, párrafo 1, fracción VI; 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, que eran objeto de análisis en esta acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, se indicó que de acuerdo con el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, lo cual ocurre usualmente cuando ésta es reformada y la modificación normativa haya sido sustancial o material. Que en estos supuestos, lo procedente es que se sobresea la acción en términos de los artículos 19, fracción V y 65 de la ley reglamentaria de la materia.



En este sentido, se dijo que para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo y sobreseer por cesación de efectos, la modificación a las normas debe ser sustantiva o material, lo cual sucede cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

Que en el caso, la modificación a las normas antes referidas entraña un cambio normativo, pues la reforma implicó la modificación integral en las normas reformadas, ya que se agregó lenguaje incluyente de género, por lo que, las modificaciones generaban un cambio sustantivo en el contenido normativo, pues la reforma había insertado lenguaje incluyente de género, es decir, las normas reformadas ahora reflejan en sus redacciones la existencia de ambos géneros. Como se advertía de la propia exposición de motivos de la reforma local, se tomó en consideración la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector en la integración de los órganos públicos; así como el decreto de trece de abril de dos mil veinte, que reformó diversas leyes en materia electoral y, de manera destacada, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Por ende se concluyó, que los mencionados artículos debían sobreseerse por cesación de efectos, debido a que la reforma de diecisiete de agosto de dos mil veinte, generó que esos numerales fueran modificados en su sentido normativo, pues ello tiene impacto en todo el sistema electoral local, que en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, ahora es un sistema inclusivo y binario, pues las normas reformadas ahora incluyen a ambos géneros, cambio que debe considerarse medular.

Por tanto, se resolvió sobreseer respecto de los artículos 115, párrafo 1, fracción VI; 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, todos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Expuesto lo anterior, debo precisar que, si bien comparto el sobreseimiento de la sentencia respecto de los artículos precisados con anterioridad; lo cierto es que, me aparto del criterio mayoritario del Pleno que, sostiene que para tener por **acreditada** la existencia de un nuevo acto legislativo, es necesario **1)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **2)** que la modificación normativa **sea sustantiva o material**, entendiendo por ello cuando



existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio "**formal**" de modificación a la norma para que ésta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aun y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo**, ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En efecto, como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que el precepto haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA";<sup>1</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IM-

<sup>1</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, tesis P./J. 8/2004, «con número de registro digital: 182048».



PROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.<sup>2</sup> respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."<sup>3</sup>

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

<sup>2</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782, tesis P./J. 24/2005, «con número de registro digital: 178565».

<sup>3</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.". Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, «con número de registro digital: 175709».



Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que, la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe de sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo.<sup>4</sup>

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Por las razones expresadas es que comparto el sobreseimiento de la sentencia respecto de los artículos 115, párrafo 1, fracción VI; 117, párrafo 2, fracciones XX y XXIII; 119, párrafo 1, fracciones VI y XI; 127, numerales 1 y 4; 130, párrafo 1, fracciones III, VI y VII y 131, párrafo 1, fracciones II, VI, VIII, IX, X y XI, todos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; pero separándome de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>4</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio.". Tesis P./J. 18/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Décima Época», Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 45, «con número de registro digital: 2003950».



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES POSIBLE ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES CONTENIDAS EN UN REGLAMENTO LEGISLATIVO SI HAN SIDO EXPEDIDAS POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL Y CUMPLEN CON LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN E IMPERSONALIDAD.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EQUIVALENTES A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDEREN QUE UNA NORMA GENERAL EMITIDA POR LA LEGISLATURA LOCAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA PRESENTAR LA DEMANDA RESPECTIVA, BASTA QUE SE ACTUALICEN LOS SUPUESTOS DE LEGITIMACIÓN, SIN QUE SEA NECESARIO ACREDITAR ALGÚN TIPO DE INTERÉS EN ELLA.**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MANIFESTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN EL SENTIDO DE QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO QUE SE LE RECLAMA DERIVAN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES, NO ACTUALIZA ALGUNA DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER**



**COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO.**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL.**

**VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. FASES QUE LO COMPONEN.**

**IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA MODIFICACIÓN DE UN ARTÍCULO DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD LLEVADA A CABO SIN CUMPLIR CON LA MAYORÍA CALIFICADA DE VOTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA EXIGENCIA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES NO PUEDEN CONTRAVENIR SUS DISPOSICIONES NO LLEGA AL EXTREMO DE IMPONER A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EL DEBER DE AJUSTAR SUS RESPECTIVAS CONSTITUCIONES A LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. TIPOLOGÍA DE USO DEL CONCEPTO DE MAYORÍA EXIGIDO POR LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS**



**CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE VOTACIÓN DE DOS TERCERAS PARTES DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA PARA APROBAR UNA LEY O DECRETO, CON FUNDAMENTO EN UN ARGUMENTO DE OPERATIVIDAD LEGISLATIVA, INCUMPLE CON LA PRETENSIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA REGLA DE MAYORÍA CALIFICADA NO PREVIENE QUE SE TOMEN DECISIONES CON UNA VOTACIÓN MAYOR A LA REQUERIDA, SINO MENOR (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

**XIV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. APROXIMACIÓN POR EXCESO Y UTILIZACIÓN DE UN NÚMERO INMEDIATO SUPERIOR COMO LA CANTIDAD DE VOTOS EXIGIDA POR LA REGLA DE MAYORÍA ANTE EL RESULTADO DE NÚMEROS FRACCIONADOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**



**XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA OMI-  
SIÓN DE DAR A CONOCER A TODOS LOS DIPUTADOS EL DICTAMEN RES-  
PECTIVO CON LA ANTICIPACIÓN QUE MARCA LA LEY, SIN UNA  
JUSTIFICACIÓN QUE LA CALIFIQUE COMO UN ASUNTO DE URGENTE Y  
OBVIA RESOLUCIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL (INVALI-  
DEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE RE-  
FORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO  
PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PE-  
RIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRE-  
RO DE DOS MIL VEINTE).**

**XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ  
DE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO CON EFECTOS DE REVIVISCEN-  
CIA DE UNA NORMA PREVIA A SU REFORMA (INVALIDEZ DEL DECRETO  
NÚMERO SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO  
135, ADICIONANDO UN PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRE-  
SO DEL ESTADO DE MORELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL  
DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL  
VEINTE).**

**XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ  
QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUN-  
TOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS  
CUARENTA Y SEIS, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135, ADICIONANDO UN  
PÁRRAFO, DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MO-  
RELOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDE-  
RATIVA EL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMU-  
LADA 125/2020. DIPUTADAS INTEGRANTES DEL CONGRE-  
SO DEL ESTADO DE MORELOS Y COMISIÓN DE DERECHOS  
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE ABRIL DE 2021.  
PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETA-  
RIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.



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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, promovidas por diversas diputadas del Congreso del Estado de Morelos y por la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa en contra de una modificación al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de las demandas.** El trece de marzo de dos mil veinte, siete diputadas integrantes de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos y el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, respectivamente, interpusieron una demanda de acción de inconstitucionalidad para impugnar la reforma realizada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicada el doce de febrero de dos mil veinte mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis.

2. **Conceptos de invalidez.** En dichos escritos se expusieron los siguientes razonamientos.

#### Diputadas del Congreso

a) PRIMERO.—El Congreso del Estado transgrede los principios de legalidad, fundamentación y motivación, pues el dictamen de reforma se sometió a votación de la Asamblea para ser considerado de urgente y obvia resolución, sin cumplir lo previsto en el artículo 134, segundo párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Dicha norma exige que la calificativa de urgencia sea aprobada por dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, lo cual no ocurrió en el caso concreto, ya que la urgencia se aprobó con sólo trece de los veinte diputados presentes en ese momento en la sesión. Ade-



más, esta votación fue realizada de manera económica, cuando el artículo 44 de la Constitución Local exige que sea de manera nominal.

b) La reforma resulta incongruente y paradójica, pues su objeto fue definir que la mayoría calificada debe entenderse como trece votos a favor y no catorce. Situación hilarante, pues de manera consentida se acepta de primer momento que la mayoría calificada son catorce votos, pues de otro modo no habría necesidad de reformar el reglamento; consecuentemente, la norma viene viciada de origen.

c) Por su parte, la iniciativa no se dio a conocer previamente, sino en el transcurso de la propia sesión tras la modificación del orden del día. Adicionalmente, una vez redactado el dictamen de reforma, éste no fue remitido a los integrantes de la Legislatura con la debida oportunidad y, por el contrario, fue presentado mediante la modificación del orden del día en la sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve; por lo que fue aprobado sin que todos los legisladores tuvieran pleno conocimiento del mismo, en transgresión de los principios de seguridad jurídica, debido proceso y deliberación parlamentaria.

d) A su vez, se incumplió lo previsto en los artículos 107 y 108 del reglamento, dado que el dictamen no fue entregado a la Mesa Directiva y no contiene las firmas autógrafas de los miembros de la Comisión. También se incumplió con lo previsto en el artículo 115, párrafo segundo, del reglamento, pues no se decretó un receso tras haber calificado la aprobación del dictamen como un asunto de urgente y obvia resolución ni tampoco se justificó dicha calificativa. Además, se transgredió el artículo 82 del reglamento, pues las sesiones se sujetan a la orden del día y ésta debe darse a conocer a los legisladores al menos veinticuatro horas previas a la sesión; lo cual no ocurrió en el caso, pues el dictamen de reforma se incluyó sin haberse listado previamente y fue en la propia sesión en la que se aprobó la modificación del orden del día.

e) De igual manera, en contravención a los entonces vigentes artículos 134 y 135 del reglamento, el decreto de reforma fue aprobado con una mayoría calificada de votos inconstitucional, pues se emitió con sólo trece votos a favor de



los veinte integrantes, cuando la Constitución Local, la Ley Orgánica y el propio reglamento señalan que debe ser por dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

f) Las diputadas relatan que, con fundamento en los artículos 82 y 130 a 137 del reglamento, al principio de la actual Legislatura del Congreso del Estado se determinó que por mayoría calificada de integrantes debía entenderse catorce de los veinte diputados; lo cual se configuró como una costumbre parlamentaria. Sin embargo, dada la falta de consensos y en violación al principio de legalidad, un grupo de trece integrantes decidió que la reforma impugnada debía considerarse como de urgente y obvia resolución y modificó el artículo 135 del reglamento, sin el número de votos necesario para ello, precisamente para definir que la votación por mayoría calificada podía redundar en una votación de trece votos a favor.

g) Este accionar en el procedimiento legislativo y el contenido que resultó del artículo reformado no es acorde al sistema de mayoría calificada imperante en Morelos, en el que se busca que los cambios trascendentales sean tomados más allá de una simple mayoría de acuerdo con los intereses particulares. Finalidad que, incluso, se encuentra en otras reglas del ordenamiento jurídico mexicano; por ejemplo, la regla de mayoría calificada de votos de la Suprema Corte en acciones y controversias. Dado que dos terceras partes de once son siete punto tres, es que se decidió que deben reunirse ocho votos de los Ministros para declarar la invalidez de una norma general. Lo mismo sucede en las votaciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y otros órganos del Estado Mexicano.

h) Además, la propia Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2000, señaló que, en el Estado de Morelos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44 de la Constitución Local, prevalece un sistema de gobernabilidad multilateral "que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en una forma que pretende consolidar el sistema democrático."

i) Así, la reforma al artículo 135 del reglamento viola las reglas de votación y máxima publicidad que distinguen la función deliberativa; reforma que ha



servido para aprobar otros actos y leyes sin la votación necesaria para ello, como la designación el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve de una Magistrada integrante del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. Consecuentemente, se estima que el fondo a dirimirse en el presente asunto es la interpretación del número de votos necesarios e indispensables para considerar la mayoría calificada, toda vez que el número actual de integrantes no es divisible exactamente entre tres y, de manera equivocada, en el Congreso del Estado se está interpretando el valor de una fracción.

j) SEGUNDO.—Se violan los principios de legalidad, fundamentación y motivación, así como los principios democráticos que establece el artículo 116 de la Constitución Federal, cuando el presidente de la Mesa Directiva del Congreso hace la declaratoria para declarar válida y legal la reforma al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en clara contravención al artículo 44 de la Constitución Local. Hasta antes de su reforma, la mayoría calificada era de catorce votos a favor para emitir/reformar una ley o decreto.

k) La libertad de configuración del legislador secundario no debe entenderse absoluta. También se tienen límites; uno de ellos es el respeto a la participación de todas las fuerzas políticas y la correcta aplicación de las reglas de votación; lo cual no se acató en el caso concreto.

l) TERCERO.—Es inconstitucional el decreto de reforma al artículo 135 del reglamento al contravenir el sistema de gobernabilidad multilateral del Congreso que, por regla general, obliga a buscar consensos. Sistema que se encuentra imbitito en los artículos 41, 52, 54 y 116 de la Constitución Federal.

m) Por ende, debe declararse inválida la reforma a ese artículo 135, pues no hacerlo equivale a consentir el principio de sobrerrepresentación de las mayorías reflejada en un grupo de trece diputados del Congreso del Estado; separándose en forma sustancial de la *ratio* constitucional establecida en el referido artículo 52, que es precisamente evitar las cláusulas de gobernabilidad unilateral que se pretenden consolidar con el decreto impugnado.



n) CUARTO.—El decreto vulnera la garantía de motivación reforzada que la Suprema Corte está llamada a revisar en las normas provenientes de los Poderes Legislativos. Es decir, el decreto reclamado, lejos de ser acorde a los principios antes enunciados, es una estrategia legaloide para allanar el camino a los intereses particulares del gobernador. Siendo evidente que no cuenta con ninguna motivación reforzada para su emisión.

o) Además, dado que la votación calificada de dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura se utiliza para otras decisiones, como la designación de varios cargos públicos; incluyendo Magistrados, se estima que la reforma reclamada genera una violación al principio de división de poderes al permitir una disminución de la votación exigida en la Constitución Local y las leyes estatales.

#### Comisión Estatal de Derechos Humanos:<sup>1</sup>

a) PRIMERO.—El proceso legislativo que culminó con el decreto reclamado viola el derecho humano a la seguridad jurídica, por no haber sido votado por las dos terceras partes (mayoría calificada) de los integrantes del Congreso del Estado; que, como requisito formal para su validez, exige el artículo 44 de la Constitución Local. Es decir, las dos terceras partes únicamente se pueden alcanzar y predicar por catorce votos a favor de los veinte integrantes de la Legislatura; por ello, dado que el decreto se aprobó sin respetar dicha regla de votación carece, *ab initio*, de efectos jurídicos vinculantes de conformidad con el derecho fundamental a la seguridad jurídica tutelado en el artículo 16 de la Constitución Federal.

b) No pasa inadvertido que, precisamente, la materia del decreto reclamado fue modificar el artículo 135 del reglamento, en el sentido de establecer en esa norma inferior, cuya validez está condicionada por una norma superior

<sup>1</sup> Se señalan como derechos humanos afectados los previstos en los artículos 1o. (interpretación conforme y principio pro persona), 16 (principio de legalidad y seguridad jurídica) y 52 (principios de representación proporcional y deliberación democrática) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



(Constitución Local), lo que se debe entender por la mayoría calificada en términos del artículo 44 de la Constitución Local. Sin embargo, dicha actuación constituye más bien un "fraude a la Constitución", cuyo estudio además de guardar una relación con el procedimiento legislativo, es susceptible de combatirse por esta misma vía como violación material o sustancial. Es un fraude, pues frustra, viola o elude el espíritu que la anima y lleva a un resultado contrario al deseado.

c) La mayoría de dos terceras partes requiere catorce votos a favor, pues con esto se permite que las minorías parlamentarias participen en las discusiones y aprobaciones que requieran de una mayoría calificada; buscando proteger, como principio democrático, la deliberación parlamentaria y el principio de representación proporcional. Justamente la deliberación parlamentaria (como atributo democrático) busca que en un proceso legislativo se respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. Por ello, la interpretación que debe darse respecto al requisito de dos terceras partes del Congreso debe ser siempre a la alza cuando el número resulte fraccionado (catorce votos), logrando en mayor medida la participación de las minorías: pues si doce integrantes del Congreso son electos por el principio de mayoría representativa, con los catorce votos se optimiza la participación de las minorías en cumplimiento al principio de legitimidad democrática.

d) La Constitución Local de manera expresa señala la votación que se requiere. Si el Constituyente Local hubiera querido establecer fracciones para los efectos de la expedición de una ley, así lo hubiera hecho. No lo hizo en cuanto al requisito de dos terceras partes y, consecuentemente, al sacar el resultado de dos terceras partes debe aludirse solamente a "enteros".

e) Así, trece votos de un órgano de veinte no son dos terceras partes. Por lo que resulta incuestionable que tanto el proceso legislativo como la materia del decreto reclamado incumplen con los requisitos exigidos en la norma que condiciona su validez, violando los derechos constitucionales de seguridad jurídica y legalidad, así como el principio de jerarquía normativa. Incluso, lo realizado por el Congreso escapa el alcance de su facultad reglamentaria,



precisamente porque la materia de ésta consiste únicamente en normar la organización y funcionamiento del Congreso atendiendo a la Constitución y Ley Orgánica.

f) SEGUNDO.—El decreto reclamado viola el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, por haberse sometido al control político del Poder Ejecutivo. El Reglamento para el Congreso es un acto formal y materialmente legislativo; sin embargo, de acuerdo con los artículos 38 de la Constitución Local y 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, en el caso de esta ley orgánica y su reglamento, no hay veto y el Poder Legislativo no necesita promulgación expresa del Ejecutivo para que la norma emitida tenga vigencia. Contrario a estas disposiciones, de la lectura del propio decreto reclamado se puede observar que el Ejecutivo Local lo sancionó, promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado.

g) TERCERO.—El decreto impugnado viola el artículo 16 de la Constitución Federal en tanto que su entrada en vigor se estableció de manera previa a su publicación en el Periódico Oficial.

h) Al respecto, en las acciones de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas, y 83/2017 y sus acumuladas, se resolvió que no es posible decretar la vigencia de una norma previo a su publicación. Además, el artículo 4 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado dispone que, una vez aprobada la reforma a esa ley o a su reglamento, el Congreso ordenará su publicación en el Periódico Oficial.

i) La publicación de la legislación interna del Congreso resulta necesaria, pues sólo de esta manera se hace patente el principio de publicidad de las normas jurídicas; conforme al cual éstas producen sus efectos vinculantes cuando se han dado a conocer con la debida oportunidad a la sociedad y a los poderes públicos (tal como se resolvió a su vez en el amparo directo en revisión 1807/2011). Por ende, el decreto reclamado viola los derechos a la seguridad jurídica y certeza al prever que la reforma al artículo 135 del reglamento entraba en vigor el mismo día de su expedición, sin haber sido publicado previamente.



3. **Admisión y trámite.** Por acuerdos de uno de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte dio cuenta de las demandas presentadas por la minoría legislativa y por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, asignándole los números de expediente 121/2020 y 125/2020 (acumulando la segunda a la primera) y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; sin embargo, dadas las circunstancias originadas por el virus SAR-CoV2 (COVID-19), al no ser uno de los asuntos de tramitación urgente previsto en el Acuerdo General 10/2020, se ordenó la suspensión del procedimiento.

4. Un mes más tarde, el propio Ministro presidente ordenó la reanudación de la instrucción del procedimiento. Consecuentemente, por acuerdo de primero de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor dio cuenta de ambas demandas de inconstitucionalidad, las **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Morelos como las entidades que emitieron y publicaron la reforma impugnada; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a estas autoridades y le dio vista del asunto al fiscal general de la República y al consejero jurídico del Gobierno Federal.

5. **Informe del Poder Legislativo.** El presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, por escrito recibido en esta Corte el veinticinco de agosto de dos mil veinte, rindió informe en el que expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

a) **Improcedencia de la acción.** Con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 61, fracciones III, IV y V, y 65 de la ley reglamentaria de la materia, debe sobreseerse el asunto, pues la norma general impugnada no causa ningún perjuicio a las legisladoras demandadas ni se expresaron verdaderos conceptos de invalidez a partir de los cuales se precise el perjuicio que causa la norma controvertida y la contradicción que existe entre ésta y la Constitución Federal.

b) Por su parte, se afirma de manera genérica que, contrario a la posición de los promoventes, se cumplieron todas las formalidades esenciales del proceso legislativo.



c) **Respuesta a conceptos de invalidez.** Se sostiene que son infundados e inoperantes los razonamientos de inconstitucionalidad. La reforma al artículo 135 del reglamento cumple con los criterios de la Suprema Corte en cuanto a la fundamentación y motivación de los actos legislativos; satisfaciendo entonces los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. El Congreso del Estado cuenta con las facultades necesarias para reformar el reglamento y concurre una motivación legislativa, pues la organización interna del órgano legislativo es un aspecto que requiere ser regulado; sin ser necesaria una motivación reforzada. Además, en el procedimiento legislativo se plantearon razones suficientes para modificar dicha disposición reglamentaria, las cuales fueron dar certeza jurídica en cuanto a la aplicación de la votación calificada e incluir en la toma de decisiones a las representaciones minoritarias.

d) En los conceptos de invalidez sólo se argumentan contravenciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, pero no se expresa manifestación alguna tendente a demostrar la contravención del decreto impugnado al artículo 1o. de la Constitución Federal.

e) Es incorrecto el argumento donde se refiere que se incumplió lo previsto en los artículos 107 y 108 del reglamento y que el dictamen no fue entregado a la Mesa Directiva y que no contiene las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión. Por el contrario, la iniciativa se presentó durante una sesión del Pleno y el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica para el Congreso permite al presidente de la Mesa Directiva someter a aprobación la modificación del orden del día. En el caso, se aprobó esa modificación y la iniciativa de reforma se entregó a los legisladores y se decretó un receso. Posteriormente, se dictaminó y, si bien el procedimiento de aprobación se llevó a cabo de manera ágil, eso no impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada.

f) Por otro lado, los sucesos ocurridos en torno a la discusión y aprobación del dictamen no trascienden de manera fundamental a la norma y, por ende, no son motivos suficientes para declarar la invalidez del procedimiento legislativo. Se desarrollaron todas las etapas del procedimiento legislativo, por lo que guar-



da aplicación lo fallado por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 48/2012 y sus acumuladas.

**6. Informe del Poder Ejecutivo.** El consejero jurídico del gobernador del Estado de Morelos, por escrito recibido electrónicamente el catorce de agosto de dos mil veinte, rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa y expuso los siguientes razonamientos:

a) Por lo que hace a su ámbito, debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad 121/2020. Por un lado, no se hacen valer conceptos de invalidez por vicios propios respecto a la participación del Ejecutivo en el decreto impugnado; siendo que en este punto es imprecisa y oscura la demanda de la minoría legislativa. Por otro lado, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Local y precisamente en cuanto a una modificación al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el Poder Ejecutivo no tiene competencias en el procedimiento legislativo. Esa facultad le corresponde en exclusiva al Poder Legislativo, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso, el Ejecutivo no tiene facultad de veto ni se requiere su promulgación o publicación para la vigencia de las normas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado o de su Reglamento.

b) Respecto a la acción de inconstitucionalidad 125/2020, se destaca que existen particularidades en las etapas de sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y de su Reglamento. El Poder Ejecutivo no puede vetar su emisión o reformas; no se requiere su promulgación para adquirir vigencia; la publicación es sólo con el objeto de su divulgación, y su vigencia no está supeditada a la promulgación expresa por parte del Ejecutivo.

c) Así, se sostiene que la Comisión actora en su demanda confunde las etapas del procedimiento en su demanda (sic), al señalar que el Ejecutivo no tenía facultades para sancionarlo ni para dar la orden de publicación (promulgación). Ello, ya que es notorio que no llevó a cabo ningún mecanismo de control en la reforma impugnada. Por el contrario, su participación consistió únicamente



te en promulgar (que, en este caso, significó una acción lingüística que implicó meramente su publicación formal) y publicar el decreto en el Periódico Oficial cumpliendo con lo dispuesto en su propio artículo tercero transitorio. Consecuentemente, contrario a la postura de la accionante, los actos llevados a cabo de promulgación con la implícita publicación del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis no restan validez y vigencia a la norma emanada del Congreso del Estado.

d) Por su parte, respecto al tercer concepto de invalidez de la Comisión accionante y contrario a su postura, la reforma realizada por el Congreso sólo atañe a su funcionamiento y organización interna. De ahí que no es el pueblo de Morelos el destinatario de la norma y, de prosperar la impugnación, sería la propia Comisión la que en su caso vulneraría la autonomía del Congreso al combatir normas que rigen el funcionamiento de otro Poder bajo una pretendida defensa de la regularidad constitucional. A saber, el Decreto 654 no tiene los efectos de aplicación hacia la ciudadanía en general que le pretende atribuir la Comisión accionante. Su destinatario es el Congreso y la publicación del decreto se hizo con mero objeto de "mayor difusión"; por lo que su validez y vinculación no se ve condicionada por su necesaria publicación.

e) La publicación del decreto entonces no trasciende a la validez y constitucionalidad de la norma y, por ende, debe sobreseerse la acción por cuanto al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

7. **Pedimento.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.

8. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de confor-



midad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos a) y g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un precepto del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

### III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

10. Por un lado, respecto a la demanda interpuesta por las diputadas integrantes del Congreso del Estado de Morelos, se llega a la convicción de que se cuestiona de manera genérica la **totalidad de la modificación que sufrió el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos** (publicada mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis), tanto por lo que hace a su procedimiento legislativo como en torno al nuevo contenido normativo (esto último, ya que se alegan afectaciones al principio de seguridad jurídica, contradicción con la Constitución Local y afectación de la división de poderes).

11. Al respecto, si bien en la página seis de la demanda, en el apartado de normas impugnadas, se hace referencia al párrafo cuarto del artículo 135, haciendo un análisis integral del escrito de demanda, esta Corte advierte que los primeros argumentos de invalidez están destinados a cuestionar el procedimiento legislativo que dio lugar a los actuales párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 y que lo dispuesto en el cuarto párrafo está necesariamente interrelacionado con el contenido del tercero y quinto párrafos reformados; por ende, guarda lógica entender a esos párrafos como una sola norma y que la impugnación de la minoría legislativa abarque la modificación realizada integralmente a esos párrafos del artículo 135.

12. Por su parte, en relación con la demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, es evidente que **se cuestiona globalmente el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis que contiene la reforma al artículo 135** del reglamento, al plantearse conceptos de invalidez en torno a su procedimiento legislativo y a su nuevo contenido normativo.



\*\*\*\*\*

13. Por tanto, en suma, la materia de impugnación en el presente asunto es la modificación realizada al **artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicada el doce de febrero de dos mil veinte mediante el **Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis**; modificación que consistió en reformar el tercer párrafo de ese artículo y en adicionar los párrafos cuarto y quinto. Precepto del reglamento que se considera como una norma general cuya regularidad constitucional es revisable a partir de la acción de inconstitucionalidad, pues fue emitido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos y cumple con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad al regular contenidos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

14. Siendo importante resaltar que no es la primera ocasión en que, a través del presente medio de control constitucional, analizamos normas generales que rigen al Congreso de una entidad federativa que se encuentran formalmente en un reglamento legislativo. En la **acción de inconstitucionalidad 39/2013**,<sup>2</sup> resuelta por este Tribunal Pleno el dos de junio de dos mil quince bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos, se analizó y declaró la validez del artículo 12 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes. En ese caso se dijo que, aunque era una norma reglamentaria de una ley, dicha disposición cumplía con los requisitos de generalidad, abstracción, obligatoriedad e impersonalidad y era un acto formalmente legislativo susceptible de ser analizado en una acción de inconstitucionalidad, al haberse emitido

<sup>2</sup> 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, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la delimitación de los actos impugnados y a las causas de improcedencia. El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia. Criterio de procedencia de impugnación de reglamentos de leyes orgánicas del Poder Legislativo que también se tomó en las **acciones de inconstitucionalidad 13/2001 y 36/2001**.



por el órgano legislativo estatal y ser precisamente la reglamentación de una ley que rige al propio Congreso Estatal.

#### IV. OPORTUNIDAD

15. 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>3</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; incluyendo cuando se impugna la norma de un Reglamento de la Ley Orgánica del propio Poder Legislativo,<sup>4</sup> tal como se refleja en el criterio plasmado en la tesis: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA."<sup>5</sup>

16. En el caso, el **Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis** que reformó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el miércoles **doce de febrero de dos mil veinte**, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del jueves trece de febrero al jueves trece de marzo siguiente. Consecuentemente, dado que ambas demandas se presentaron el **trece de marzo de dos mil veinte** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, consideramos que **se satisface el presupuesto procesal de oportunidad**.

<sup>3</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>4</sup> En las citadas **acciones de inconstitucionalidad 36/2001 y 39/2013**, la temporalidad de impugnación de la norma reglamentaria de una ley se computó a partir de la publicación de la norma reclamada; con independencia de su vigencia.

<sup>5</sup> Tesis P./J. 2/99, emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, febrero de 1999, página 287.



## V. LEGITIMACIÓN

17. Se cumple a su vez con el requisito procesal de legitimación por lo que hace a ambas demandas; ello, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

### Demanda de las diputadas

18. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal<sup>6</sup> y 62, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>7</sup> uno de los supuestos de legitimación en una acción de inconstitucionalidad es que la demanda sea promovida por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, siempre y cuando se satisfaga que:

a) Las personas que promuevan el escrito de demanda sean integrantes del órgano legislativo estatal.

b) Representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente y;

c) La acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes.

19. En relación con el primero de los requisitos, el escrito de demanda fue interpuesto y firmado por las siguientes personas: Tania Valentina Rodríguez

<sup>6</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:

"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>7</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. ..."



Ruiz, Naida Josefina Díaz Roca, Keila Celene Figueroa Evaristo, Erika García Zaragoza, Blanca Nieves Sánchez Arano, Maricela Jiménez Armendáriz y Rosalinda Rodríguez Tinoco. Todas ellas, tal como se advierte del acta de sesión en la que se aprobó la reforma al referido artículo 135 del reglamento, desempeñaban al momento de interponerse la acción el cargo de diputadas integrantes de la Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

20. Por cuanto al segundo requisito, al llevarse a cabo la reforma impugnada, el Poder Legislativo del Estado de Morelos se integraba por veinte diputados en términos del artículo 24 de la Constitución Local.<sup>8</sup> Así, las siete diputadas que interpusieron la demanda equivalen al treinta y cinco por ciento de los integrantes de la Legislatura; con lo que se cumple con el porcentaje mínimo requerido para promover la acción.

21. Finalmente, se satisface el tercer requisito, pues la presente acción de inconstitucionalidad se promueve en contra de una reforma realizada al Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el cual regula al propio órgano legislativo del que las diputadas son integrantes.

#### Demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

22. Asimismo, esta Suprema Corte ha sostenido que sólo los órganos señalados en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal cuentan con legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad; los cuales 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>9</sup> y 59<sup>10</sup> de la ley reglamentaria].

<sup>8</sup> Texto vigente al momento de la interposición de la acción:

**"Artículo 24.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por ocho Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. La ley determinará la demarcación territorial de cada uno de los distritos y el territorio del Estado comprenderá una circunscripción plurinomial única."

<sup>9</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



23. En el caso de la segunda demanda de acción de inconstitucionalidad, quien la promueve es la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, la que está facultada para promover una acción de inconstitucionalidad cuando impugne normas generales –emitidas por el Congreso Local de su respectivo Estado– que estime contravengan 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>11</sup> Ello, *a contrario sensu*, implica que no tiene legitimación para promover el medio si no argumenta violaciones a derechos humanos.

24. En ese sentido, como se adelantó, se estima que **se acredita este presupuesto procesal**, toda vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos cuestiona una norma general que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado de Morelos, que fue emitida por el Poder Legislativo y en su demanda se alega que dicha disposición viola los principios pro persona, de legalidad y de seguridad jurídica reconocidos en la Constitución Federal.

25. Al respecto, es criterio de este Tribunal Pleno que, cuando una demanda de acción de inconstitucionalidad es presentada por un órgano defensor de derechos humanos de los reconocidos constitucionalmente, **basta que en dicho escrito inicial se argumente la violación de uno o varios derechos humanos** para tener por satisfecho el requisito de legitimación en la causa; sin que el

---

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>10</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."

<sup>11</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; ..."



asunto deba versar sobre algún derecho humano en específico (aplica para todos, incluyendo los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica) o que realmente la Comisión acierte en sus razonamientos.

26. Este criterio, por ser uno de los primeros precedentes, se adoptó en la **acción de inconstitucionalidad 22/2009**, en la que se resolvió 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, se sostuvo que es suficiente con que en sus conceptos de invalidez los *ombudsmen* planteen algún tipo de violación a los derechos humanos, sin que sea necesario en este apartado definir si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales, o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.<sup>12</sup>

27. Posición interpretativa que ha sido reiterada en otros precedentes; inclusive, en asuntos donde la materia de impugnación son normas que regulan la vida orgánica de algún órgano originario del Estado. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 33/2012**,<sup>13</sup> la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima cuestionó la modificación que realizó el Congreso del Estado para permitir que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia pudiera sesionar con la mitad del total de sus integrantes, (se redujo el quórum para iniciar funciones) así como otras cuestiones que atañen al funcionamiento propio del órgano jurisdiccional.

28. Desde su perspectiva, la modificación afectaba el funcionamiento del órgano y violaba el derecho de tutela judicial efectiva en tres vertientes: i) violación al principio democrático; ii) violación al principio de división de poderes en relación con el principio de independencia judicial, y iii) violación al principio de legalidad porque requería una motivación reforzada por parte del órgano legislativo. Aunque en dicho asunto concluimos que la medida no afectaba la inde-

<sup>12</sup> Fallada el 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.

<sup>13</sup> Fallada el quince de octubre de dos mil trece, por unanimidad de nueve votos.



pendencia judicial ni el funcionamiento del respectivo Poder, este Tribunal Pleno reconoció la legitimación de la Comisión Estatal; es decir, es un precedente que evidencia que hemos admitido a estudio las modificaciones orgánicas de normas que rigen a un Poder de una entidad federativa, cuando a juicio de una Comisión de Derechos Humanos éstas pueden ser contrarias o violatorias a un derecho humano.

29. Otro ejemplo de este supuesto es lo fallado en la **acción de inconstitucionalidad 38/2018**,<sup>14</sup> en el que reconocimos justamente la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para reclamar la regularidad constitucional de una modificación a la Constitución del Estado de dicha entidad federativa, por lo que hace a normas que regulaban orgánicamente al Poder Judicial de ese Estado. Misma conclusión se adoptó en la **acción de inconstitucionalidad 42/2013**, en la que se reconoció legitimación a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa para cuestionar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso y la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dicha entidad federativa.

30. Así, se insiste, en el caso concreto están presentes las mismas condiciones que en los referidos precedentes. El *ombudsman* de Morelos, impugna la reforma que sufrió el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos por transgredir el principio pro persona, los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica. Ello, tanto porque el nuevo contenido de tal precepto va en contra de (sic) regulación de la Constitución Local y de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, afectando el principio de legalidad y transgrediendo los principios que sustentan la democracia en el Estado de Morelos, como que dicha reforma impugnada fue emitida violando las reglas del procedimiento en desatención de los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa. Estos razonamientos de violación de derechos humanos bastan para reconocer la legitimación en la causa.

<sup>14</sup> Fallada el veinte de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto de legitimación, 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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



31. Ahora, conforme al artículo 16, fracción I, de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos,<sup>15</sup> su presidente es quien ejerce la representación legal. En ese tenor, se encuentra satisfecha a su vez la legitimación en el proceso, pues el escrito de demanda fue presentado y firmado por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión, quien en ese momento contaba con ese cargo conforme a su designación realizada por el Pleno del Congreso del Estado en sesión de veintiuno de junio de dos mil diecinueve.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. En sus informes, los Poderes Legislativo y Ejecutivo plantearon varios motivos de improcedencia. Todos ellos se consideran **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:

### Ausencia de perjuicio y de conceptos de invalidez

33. El Congreso del Estado de Morelos señala que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad planteada por las diputadas con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 61, fracciones III, IV y V, y 65 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que la norma general impugnada<sup>16</sup> no causa ningún

<sup>15</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>16</sup> En sus informes, ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos ponen en entredicho la naturaleza del artículo 135 del reglamento impugnado ni su viabilidad para ser analizado en la presente acción de inconstitucionalidad. Por el contrario, en varios apartados de sus informes, conceptualizan a dicho artículo 135 reclamado como una norma general emitida por el propio Poder Legislativo.

Posición que, como ya se destacó, sigue nuestra línea jurisprudencial (en particular, lo fallado en la citada **acción de inconstitucionalidad 39/2013**), en la que señalamos que si bien, por regla general, las normas que pueden ser cuestionadas en una acción de inconstitucionalidad son las normas generales con rango de ley (o los tratados internacionales), tal característica se cumple con las normas que reglamentan a las leyes que emite el propio Poder Legislativo; es decir, es posible impugnar en una acción de inconstitucionalidad normas de un reglamento de una ley que regule a un Poder Legislativo, pues dicha disposición normativa es emitida por el propio Poder Legislativo, regula y detalla normas de una ley y, por ende, goza de las características de generalidad, abstracción e impersonalidad. Características que son las exigidas por la Constitución Federal para que una norma general pueda ser analizada por esta Suprema Corte con efectos generales.



perjuicio a las legisladoras y no se expresaron verdaderos conceptos de invalidez en los que se precise el perjuicio que les causa la norma controvertida y la contradicción que existe entre ésta y la Constitución Federal.

34. No se coincide con esta petición de sobreseimiento. En primer lugar, de una simple lectura de la demanda de las diputadas accionantes, se observa que existen varios planteamientos de invalidez en contra de la reforma realizada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; por lo que se cumple lo previsto en el artículo 61 de la ley reglamentaria de la materia. A saber, las diputadas sostienen en principio que existen varios vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidante. Asimismo, alegan una transgresión a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica y a los principios que sustentan el régimen democrático en el Estado de Morelos (reconocidos en varias normas de rango constitucional); destacándose en varias ocasiones que la norma reclamada, al señalar que las dos terceras partes debe valorarse a la baja en ciertos supuestos, va en contra de la propia Constitución Federal y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, afectando el principio constitucional de legalidad.

35. Esta Suprema Corte no puede aceptar la postura implícita del Poder Legislativo de que los argumentos de invalidez deben estar contruidos de cierta manera o enfocarse a las violaciones que ellos consideran relevantes. Por el contrario, las diputadas en su demanda son claras en su pretensión y razonamientos de invalidez y el análisis sobre si estos argumentos son o no correctos o suficientes para declarar la invalidez, no puede hacerse como parte del examen de los motivos de improcedencia sino como materia del estudio de fondo de la acción.

36. Por su parte, en cuanto al razonamiento de la supuesta ausencia de perjuicio, este Tribunal Pleno considera que, a diferencia de lo que ocurre en otros medios de control constitucional, en una acción de inconstitucionalidad no es necesario acreditar algún tipo de interés para presentar la demanda. Basta que se actualicen los supuestos de legitimación, lo cual ocurre en el caso concreto. Las diputadas cumplen con el requisito de que la demanda se apoye al menos por el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura Estatal e impugnan una norma general emitida por el órgano legislativo del cual forman parte.



## Participación del Ejecutivo en el procedimiento legislativo

37. Por otro lado, en su informe, el Poder Ejecutivo afirma que, dadas las características del reglamento, no formó parte del procedimiento legislativo cuestionado, no se le imputaron vicios propios en la demanda y su actuación se limitó sólo a darle publicidad a la reforma impugnada en cumplimiento al propio decreto de reforma remitido por el Congreso; aclarando que la promulgación y publicación que realizó no trasciende en la validez de la norma reclamada.

38. Tampoco se comparten estos razonamientos. Los artículos 61 y 64 de la ley reglamentaria de la materia<sup>17</sup> prevén que el escrito en que se plantee una acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros aspectos, los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; así como que el Ministro instructor dará vista a esos órganos para que 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.

39. Consecuentemente, es posición reiterada de esta Suprema Corte que en el procedimiento de una acción de inconstitucionalidad deben formar parte las autoridades legislativas y ejecutivas que hayan participado, de cualquier manera, en la creación de la norma impugnada. Al respecto, es cierto que, en el caso de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y su reglamento, los artículos 38 y 44 de la Constitución Local y 4 de la ley orgánica disponen que

<sup>17</sup> **"Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: ...

**"II.** Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; ..."

**"Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuera obscuro o irregular, El Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contengan 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."



sobre éstas no habrá lugar a veto, que no se requiere promulgación para que la ley adquiera vigencia (al ser una regulación interna del propio Congreso) y que la publicación en el medio oficial del Estado tiene como objeto únicamente su divulgación.

40. Sin embargo, eso no es obstáculo para que el Poder Ejecutivo necesariamente forme parte del presente procedimiento. Al fin y al cabo, con independencia de la vigencia de la reforma y la ausencia de veto, el Ejecutivo es la autoridad encargada de divulgar en los medios oficiales las normas emitidas por el legislador,<sup>18</sup> incluso, una deficiencia del procedimiento puede ser una incorrecta publicación. Además, en las demandas se plantearon conceptos de invalidez en contra del procedimiento legislativo de la reforma al reglamento; decreto en cuya promulgación y publicación sí participó el Ejecutivo. Siendo a través de la impugnación de la norma que, en acción, se puede analizar el procedimiento legislativo, tal como se refleja en la tesis: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."<sup>19</sup> Por eso, no puede decretarse el sobreseimiento de la acción respecto a esta autoridad.

\*\*\*\*\*

41. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta de manera oficiosa, se procede al estudio del fondo del asunto.

<sup>18</sup> **Reglamento del Periódico Oficial para el Estado de Morelos**

"**Artículo 2.** El Periódico Oficial se denominará "Tierra y Libertad" y estará a cargo del Poder Ejecutivo."

"**Artículo 3.** El Periódico Oficial es el órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, de carácter permanente e interés público, cuyo objeto es publicar dentro del territorio del Estado, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y demás actos expedidos por los Poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como los demás documentos de autoridades o particulares a los cuales las leyes les impongan esa obligación."

"**Artículo 4.** Serán objeto de publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado:

"...

"II. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, expedidos por el H. Congreso del Estado; ..."

<sup>19</sup> Tesis P./J. 35/2004, emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 864.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

42. En sus respectivas demandas de acción de inconstitucionalidad, la minoría legislativa y la Comisión Local de Derechos Humanos plantearon tanto argumentos de fondo como de procedimiento en contra del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. En conjunto, por un lado, señalaron que la modificación que sufrió dicho precepto (que dio lugar a los párrafos tercero, cuarto y quinto reclamados) fue emitida violando las reglas del procedimiento legislativo; en particular, porque la reforma se aprobó sin haberse cumplido con la mayoría de votos exigida constitucional y legalmente para ello. Por otro lado, sostienen que en complemento a las violaciones en el procedimiento, los párrafos cuestionados son inconstitucionales por contradecir los principios de legalidad y seguridad jurídica, la división de poderes y otros principios constitucionales, pues se establece una regla legislativa sobre las votaciones al interior del Congreso que es contraria a las propias reglas establecidas en la Constitución Local y en legislación orgánica del Poder Legislativo y a las premisas democráticas de la Constitución Federal.

43. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, por regla general, debe examinarse de manera primigenia la regularidad constitucional, el procedimiento legislativo de una norma, al poder dar lugar a una invalidez genérica.<sup>20</sup> Ello, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis 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

<sup>20</sup> El presente caso es bastante peculiar, pues la violación alegada en el procedimiento se relaciona con el incumplimiento de las reglas de votación para efectos de modificar el reglamento del propio Congreso; aspecto que es paradójico en cuanto al contenido del propio artículo reclamado, pues la modificación realizada por el legislador consistió precisamente en definir de manera distinta las reglas de votación al interior del órgano. Sin embargo, ello no lleva a que sea necesario estudiar el fondo del asunto de manera primigenia a las alegadas violaciones en el procedimiento. La modificación del artículo 135 del reglamento, por lógica, se basó en las normas que en ese momento regían el procedimiento legislativo; incluyendo el texto previo del artículo 135.



HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."<sup>21</sup> En ese sentido, se hará el estudio primero del procedimiento legislativo y, sólo de ser necesario, se pasará al análisis de regularidad constitucional del contenido del artículo reclamado.

44. Así las cosas, para comenzar, cabe resaltar que la reforma impugnada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se realizó en una sesión ordinaria que comenzó el veintidós de noviembre, prosiguió el veintisiete y finalizó el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve; en concreto, la aprobación de la modificación cuestionada se realizó el día veintisiete de noviembre, la cual consistió en reformar el párrafo tercero y en adicionar los párrafos cuarto y quinto al tenor siguiente:

Texto anterior a la reforma	Texto reformado vigente
<p>"<b>Artículo 135.</b> Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.</p> <p>"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.</p> <p>"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."</p>	<p>"<b>Artículo 135.</b> Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.</p> <p>"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.</p>

<sup>21</sup> Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de texto: "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."



"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuales deban concurrir por imperio de Ley dicho porcentaje de Diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:

"Cuando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.

"Cuando el número de Diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."

45. Este Tribunal Pleno considera **fundada** la **petición de invalidez** de los accionantes por violaciones en el procedimiento, sin que sea necesario hacer el examen de fondo. En efecto, la modificación impugnada **se realizó sin respetar las reglas de votación y en contravención del derecho de participación** de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad; deficiencias que cuentan con el potencial suficiente para declarar la inconstitucionalidad del artículo reclamado.

46. Para justificar esta posición, el presente apartado se dividirá en tres subapartados. En el primero detallaremos nuestra doctrina para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos (**A**); en el segundo explicaremos las reglas y principios que rigen el procedimiento en el Estado de Morelos y cómo se llevó a cabo la modificación al artículo 135 del Reglamento del Congreso (**B**) y, en el tercero, evidenciaremos las razones para considerar por qué existen violaciones legislativas que llevan necesariamente a la declaratoria de inconstitucionalidad (**C**).



## A. Doctrina de esta Suprema Corte

47. Este Tribunal Constitucional cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes. En suma, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro Texto Constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Con ello, se busca que las normas cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una Legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.

48. En esa lógica, se ha sostenido que no puede pasarse por alto que 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, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; por lo que la **evaluación del potencial invalidante** de dichas irregularidades procedimentales debe **intentar equilibrar** dos principios distintos:<sup>22</sup> por un lado, un

<sup>22</sup> Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, de rubro y texto siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."



principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.<sup>23</sup>

49. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento al menos de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de

---

<sup>23</sup> La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia más no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Por ende, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así 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.

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.



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.

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

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

50. Estándares en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las Legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo; lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea;<sup>24</sup> ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la Legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.

51. Para este Pleno, la democracia no sólo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una *deliberación robusta* en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como

<sup>24</sup> Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, páginas 1109 y 1110, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE." y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA."



las minoritarias. Precisamente, este carácter deliberativo es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que éstas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.

52. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más recientes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013<sup>25</sup> y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017<sup>26</sup> y 43/2018<sup>27</sup>, y las controversias constitucionales 34/2014,<sup>28</sup> 41/2014<sup>29</sup> y 63/2016.<sup>30</sup>

## B. Procedimiento legislativo en el Estado de Morelos

53. Como lo adelantamos, para explicar por qué consideramos que existen violaciones con potencial invalidante, en los párrafos que siguen describiremos

<sup>25</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

<sup>26</sup> Bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>27</sup> Bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán, fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>28</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

<sup>29</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

<sup>30</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



el marco normativo estatal que rige el procedimiento legislativo en el Congreso del Estado de Morelos y la forma en que se llevó a cabo el procedimiento de reforma del artículo 135 impugnado.

### Marco normativo estatal

54. De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución del Estado de Morelos,<sup>31</sup> la reforma de las leyes o decretos seguirá el mismo trámite que el de su formación. A su vez, el artículo 1 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos<sup>32</sup> prevé que para reformar dicho ordenamiento se tendrá que seguir el proceso legislativo previsto en el mismo; es decir, el proceso legislativo ordinario para la formación de cualquier ley.

55. En ese sentido, los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo en Morelos de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Local, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado, vigentes al momento de la reforma al artículo impugnado, son los siguientes:

**a) Iniciativa:** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde al gobernador o gobernadora del Estado, a los diputados del Congreso del Estado, al Tribunal Superior de Justicia –en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia– a los Ayuntamientos, a los ciudadanos morelenses y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos –en asuntos relacionados con los derechos humanos–.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> **"Artículo 50.** En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."

<sup>32</sup> **"Artículo 1.** Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su Ley Orgánica.

"Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujetar al proceso legislativo previsto en este ordenamiento."

<sup>33</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**"Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados al Congreso del mismo;

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;



## b) Dictamen:<sup>34</sup>

• Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, ésta pasará a la comisión respectiva del Congreso.<sup>35</sup> Las comisiones deberán conocer, estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados y someterlos a consideración del Pleno del Congreso en un plazo no mayor a sesenta días naturales, lo que deberá ocurrir en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se les haya turnado la iniciativa, o en el inmediato siguiente.<sup>36</sup>

• Las iniciativas preferentes serán discutidas y votadas por el Pleno dentro de los cuarenta días naturales; por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar el proceso de dictamen dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para que el dictamen pueda ser listado en el orden del

"IV. A los Ayuntamientos.

"V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta Constitución.

"VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los derechos humanos.

"El gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado.

"En las iniciativas que se presenten al Congreso Local, se deberá incluir la estimación del impacto presupuestario que implique su implementación."

<sup>34</sup> En ciertos casos, en el procedimiento legislativo debe hacerse el análisis de la estimación del impacto presupuestario de conformidad con los artículos 43 de la Constitución Local, 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 16 de la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

### <sup>35</sup> Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 53. Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el Pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del Pleno."

### <sup>36</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 54. Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno; ..."

"Artículo 102. La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este reglamento. ..."



día de la sesión que corresponda o que se convoque,<sup>37</sup> cuidando no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

- Para emitir el dictamen de los asuntos turnados, la comisión respectiva deberá reunirse para su análisis, discusión y aprobación. Asimismo, cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la comisión que lo recibió para su estudio notificará a la Mesa Directiva para que ésta turne a las comisiones respectivas.<sup>38</sup>

- Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, convocadas por conducto de su presidente con cuarenta y ocho horas de anticipación, salvo por urgencia y de manera extraordinaria podrá citarse a reunión con menos de veinticuatro horas de anticipación.<sup>39</sup>

- Las reuniones de las comisiones deberán llevarse a cabo con la asistencia de la mayoría de sus integrantes; las decisiones serán tomadas por la ma-

<sup>37</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

"I. ...

"En iniciativas preferentes, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales la iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno, por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar a cabo el respectivo proceso de dictaminación dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para remitir el dictamen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en tiempo y forma, a efecto de que pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que al efecto se convoque, y cuidando en todo momento no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

<sup>38</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 56.** Cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la comisión que lo recibió para su estudio, notificará lo anterior a la Mesa Directiva para el efecto de que esta lo turne a las comisiones respectivas."

<sup>39</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 63.** Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.

"Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación.

"Las reuniones serán públicas. Cuando los asuntos así lo requieran y por acuerdo de sus integrantes, se podrán celebrar reuniones con carácter de privado."



oría simple de los presentes –en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad–, y cuando algún diputado disienta del dictamen podrá formular voto particular.<sup>40</sup>

- Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentario podrá debatirse en el Pleno sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas lo hayan dictaminado.<sup>41</sup>

- Los dictámenes deberán formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética y contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de motivos y fundamentos legales, el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos y Poderes Ejecutivo o Judicial, las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones y los artículos que se reforman, modifican o derogan.<sup>42</sup>

#### <sup>40</sup> Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

**"Artículo 57.** A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

"Las comisiones legislativas contarán con un secretario técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el reglamento respectivo."

#### Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

**"Artículo 64.** Las reuniones se llevarán a cabo con la mayoría de los integrantes de la comisión, debiendo estar presente su presidente y en caso de no existir el quórum se asentará en el acta la inasistencia de los diputados para los efectos correspondientes y se citará nuevamente.

"Las decisiones que se tomen durante las reuniones de la comisión serán por mayoría simple, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

cuando algún diputado disienta del dictamen de que se trate, podrá formular su voto particular, el cual debe presentar por escrito para ser anexado al mismo."

#### <sup>41</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

**"Artículo 103.** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado."

#### <sup>42</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

**"Artículo 106.** Los dictámenes deberán contener:

"I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;



- Una vez firmado, el dictamen será entregado a la Mesa Directiva y programado en el orden del día. Una vez que sea programado para el orden del día, el mismo será inserto para su publicidad en el portal del Congreso.<sup>43</sup>

**c) De las sesiones:**

- Se entenderá por sesión la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del *quórum* legal, celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste. Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.<sup>44</sup>

- Las sesiones ordinarias son aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias; son extraordinarias aquellas que se llevan a cabo fuera de dichos periodos, son privadas aquellas que, por lo delicado de su naturaleza, requieren tratamiento especial –no son abiertas al público–, y solemnes aquellas ceremoniales y en las que se conmemore o celebre acontecimientos históricos o políticos.<sup>45</sup>

"II. Formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética;

"III. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de los motivos y fundamentos legales que justifiquen los cambios, consideraciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

"IV. El análisis de las observaciones hechas por los ayuntamientos y los poderes ejecutivo o judicial en su caso;

"V. Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto; y

"VI. Los artículos que se reforman, modifican o derogan."

<sup>43</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 107.** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la conferencia."

"**Artículo 108.** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso."

<sup>44</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 74.** Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la ley y en este reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la conferencia."

"**Artículo 75.** Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes."

<sup>45</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**



- Las sesiones **se sujetarán al orden del día**, mismo que el presidente de la Mesa Directiva **hará del conocimiento de los diputados veinticuatro horas** previas a la sesión.<sup>46</sup> Bajo la premisa de que un dictamen que se incluye en el orden del día, al programarse, será inserto para su publicidad en el portal del Congreso (es decir, se publicita al menos veinticuatro horas previas a la sesión).
- Las sesiones podrán ser objeto de recesos, sin que se establezca en la normatividad reglas sobre cuánto puede durar dicho receso.<sup>47</sup>

**"Artículo 76.** Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias."

**"Artículo 77.** Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones, convocados por la diputación permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados. ..."

**"Artículo 79.** Las sesiones privadas; son aquellas que por lo delicado de su naturaleza, requieren de tratamiento especial, no son abiertas al público y adquieren tal carácter por acuerdo de la conferencia."

**"Artículo 80.** Son sesiones solemnes; Además de las señaladas en el capítulo del ceremonial de este reglamento, todas aquellas que se celebran para la conmemoración o celebración de acontecimientos históricos o políticos para nuestra entidad y que revisten por su importancia una formalidad y ceremonial determinados o especiales. ..."

#### <sup>46</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 82.** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

"El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

"I. Pase de lista de los diputados;

"II. Declaratoria de quórum;

"III. Lectura y votación del orden del día;

"IV. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

"V. Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del Poder Judicial de la Federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

"VI. Iniciativas de los miembros del Congreso, del Ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

"VII. Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

"VIII. Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;

"IX. Propuestas que presente; la Junta, la Conferencia, los grupos parlamentarios o los miembros del Congreso;

"X. Correspondencia recibida; y

"XI. Asuntos generales."

#### <sup>47</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 85.** El presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del Pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión."



**d) De los debates:**

- La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de su lectura previa, salvo en los casos relativos a reformas a la Constitución Federal, a la Constitución Local y cuando se trate de la designación de gobernador sustituto, interino o provisional.<sup>48</sup> En estos últimos tres casos, es posible calificar el asunto como de urgente y obvia resolución, lo que tendrá como efecto que el presidente de la Mesa Directiva decreta un receso para que los diputados conozcan el asunto y puedan pasar a la votación.<sup>49</sup>

- Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea serán desahogados de conformidad a lo siguiente: (i) en la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el Semanario de los Debates; (ii) se procederá a abrir la discusión del dictamen, y (iii) en el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados. Hecho lo anterior, se procederá a la votación.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 113.** La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo. ..."

"**Artículo 114.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior de este reglamento, aquellos dictámenes o resoluciones que sean inherentes a:

"a) Las minutas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"b) Las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado de Morelos.

"c) La designación de gobernador sustituto, interino o provisional. ..."

<sup>49</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 115.** Los dictámenes a que se el artículo 114 de este ordenamiento, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados, posteriormente se realizará la votación que corresponda.

"Si se calificara como de urgente y obvia resolución los asuntos que prevé el párrafo anterior, el presidente de la Mesa Directiva, decretará un receso, para el efecto de que los diputados conozcan el asunto a discutir y votar en su caso. ..."

<sup>50</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

"**Artículo 113.** ..."

"Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la Asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:



- Una vez que el presidente de la Mesa Directiva declare suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, se votará en tal sentido; si se aprueba, se discutirán los artículos reservados en lo particular. En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los que no ameriten discusión, se entenderán aprobados en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados. Posteriormente, el presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.<sup>51</sup>

#### e) De las votaciones:

- Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple (más de la mitad de los diputados asistentes) a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos exijan mayoría absoluta o calificada. Para calificar los asuntos **como de urgente y obvia resolución**, se requieren como mínimo los votos de las **dos terceras partes de los diputados presentes**.<sup>52</sup>

"I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

"II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

"III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

"Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva."

#### <sup>51</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"**Artículo 127.** Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular. ..."

"**Artículo 128.** En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

"Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.

"Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados."

#### <sup>52</sup> Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"**Artículo 134.** Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como **mínimo los votos de las dos terceras partes** de los diputados **presentes**."



• En el caso particular de formación o reforma de leyes o decretos, la Constitución Local exige una **votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes** de la Legislatura.<sup>53</sup>

**f) Publicación:**

• La Mesa Directiva o, en su caso, la Diputación Permanente, ordenará la publicación de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso en el Semanario de los Debates. De la misma manera, las leyes y decretos –así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas– deben ser publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", que es el órgano de difusión del Gobierno del Estado.<sup>54</sup> En ese sentido, los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones qué hacer, los publicará en un plazo no mayor a diez días hábiles.<sup>55</sup>

**"Artículo 135. (Vigente al momento de su propia reforma)** Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."

<sup>53</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**"Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

<sup>54</sup> **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

**"Artículo 144.** La Mesa Directiva y en su caso, la Diputación Permanente ordenará, publicar las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso en el Semanario de los Debates. ..."

**"Artículo 145.** Todas las leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de Difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates."

<sup>55</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**"Artículo 47.** Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes.

"Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere el párrafo anterior y no las hubiere hecho, o vencido el plazo no hubiese publicado el decreto o ley de que se trate, será considerado promulgado y el presidente de la Mesa Directiva, del Congreso del Estado, deberá ordenar en un término de cinco días hábiles la publicación en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado."



• En el caso particular de la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, su aprobación, así como la de sus reformas y adiciones, **no requerirán de la promulgación por parte del Poder Ejecutivo para tener vigencia.**<sup>56</sup>

#### Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto

56. El procedimiento legislativo que culminó con la reforma reclamada al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, se llevó a cabo en la sesión ordinaria iniciada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve y concluida el día veintinueve del mismo mes y año; en concreto, la aprobación de la reforma a este artículo se hizo el día veintisiete de noviembre. Siendo importante señalar que al comienzo de esta sesión y en sus reaperturas no se encontraban presentes todos los diputados y que los mismos se fueron ausentando o incorporando gradualmente, lo que explica que no todos los actos procesales hayan reunido un total de veinte votos (contando tanto los votos a favor, en contra y las abstenciones).

57. En suma, a partir de las constancias del expediente y de los hechos notorios advertidos por este Tribunal Pleno, se tiene que el procedimiento legislativo de la reforma cuestionada se desarrolló de la manera siguiente:

a) **Presentación de la iniciativa en el orden del día.** Diversos integrantes de la Legislatura (de diversos partidos políticos) presentaron ante el Congreso la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Al respecto, esta iniciativa no estaba incluida para ser presentada ante el Pleno en el orden del día de la

<sup>56</sup> **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

**"Artículo 38. ...**

"El Congreso expedirá la ley que en lo sucesivo regulará su estructura y funcionamiento interno, la cual no podrá ser vetada ni requerirá promulgación expresa del Ejecutivo estatal para tener vigencia."

**Ley Orgánica para el Congreso de Morelos**

**"Artículo 4.** La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, sólo con el objeto de su divulgación."



sesión ordinaria del Congreso del Estado que se convocó (y dio inicio) el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve. No obstante, el presidente de la Mesa Directiva, tras la lectura del orden del día y con fundamento en el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica, planteó al Pleno si podía modificarse el orden del día para incluir dicha iniciativa. Propuesta que fue aprobada por quince votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones.<sup>57</sup>

#### **b) Presentación de la iniciativa y turno a comisión dictaminadora:**

- Una vez aceptada la modificación del orden del día y presentada la iniciativa, el presidente de la Mesa Directiva dio cuenta al Pleno con la respectiva iniciativa y la turnó a la Comisión de Reglamentos, Investigaciones, Prácticas y Relaciones Interparlamentarias para su análisis y dictamen.<sup>58</sup>

- Acto seguido, la diputada Elsa Delia González Solórzano solicitó que se consultara a la Asamblea si era de aprobarse un receso para poder dictaminar la iniciativa mencionada; por lo que desde ese momento convocó a los integrantes de la Comisión dictaminadora para sesionar para tal efecto y se declaró el receso de la sesión del Congreso bajo un voto favorable de trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones.<sup>59</sup>

- Siendo importante resaltar que, antes de acordar esa petición, la diputada Tania Valentina Rodríguez Ruiz pidió al presidente que les dieran a conocer la iniciativa, lo que fue acordado en sentido favorable y se entregó una copia de la iniciativa presentada a cada diputado.

c) **Reunión de la Comisión.** En el expediente consta que la referida comisión se reunió el día veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, fecha en la cual se dictaminó en sentido positivo la iniciativa por unanimidad de sus tres integrantes (las diputadas Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez y Dalila Morales Sandoval); dando lugar al respectivo dictamen firmado

<sup>57</sup> Congreso del Estado de Morelos, Semanario de los Debates, año 1, periodo ordinario 2, tomo I, número 62, sesión ordinaria correspondiente al día 22 de noviembre del 2019, página 8.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, páginas 88-89.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, página 89.



por todas sus integrantes. En esa misma fecha, por oficio EDGS/303/2019, la presidenta de la Comisión envió el dictamen a la Mesa Directiva y le solicitó se listara para la próxima sesión del Pleno.<sup>60</sup>

d) **Reinicio de la sesión, presentación del dictamen y modificación del orden del día.** A las diecisiete horas con dieciocho minutos del veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, existiendo un *quórum* de dieciocho diputados en ese momento, se dio reinicio a la sesión comenzada el día veintidós anterior. Una vez que se desahogaron ciertos asuntos, con fundamento nuevamente en el artículo 36, fracción VII, de la Ley Orgánica, la diputada Ana Cristina Guevara Ramírez solicitó que se modificara el orden del día para que se agregara la revisión del dictamen emanado de la Comisión de Reglamentos, Investigaciones, Prácticas y Relaciones Interparlamentarias que reforma el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. Sometida la petición a votación, se obtuvo una aprobación por trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones, por lo que se pasó a dar lectura a la versión sintetizada del dictamen.<sup>61</sup>

e) **Calificación del dictamen como urgente y de obvia resolución y discusión del mismo.** Una vez que concluyó la lectura de la síntesis del dictamen, se consultó a los integrantes de la Asamblea si se le calificaba como urgente y de obvia resolución el asunto a efecto de proceder a su discusión y votación en esa misma sesión. Esta calificación fue aprobada por trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones.<sup>62</sup> Subsecuentemente se pasó a la discusión del dictamen tanto en lo general como en lo particular, pues contenía un solo artículo; en esta participaron **seis diputadas en contra** del dictamen y tres diputados a favor.<sup>63</sup>

f) **Aprobación del dictamen.** Finalmente, una vez que se declaró que el asunto había sido suficientemente discutido, se pasó a la votación nominal del

<sup>60</sup> Consta a su vez un documento en el que un grupo de siete diputadas, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, proponen hacer una reserva a la adición al cuarto párrafo del artículo 135 del reglamento; en sentido distinto al dictamen.

<sup>61</sup> *Ibid*, páginas 96-97.

<sup>62</sup> *Ibid*, página 107.

<sup>63</sup> *Ibid*, páginas 107-122.



dictamen.<sup>64</sup> El resultado fue de trece votos a favor, siete en contra y cero abstenciones, por lo que el presidente de la Mesa Directiva declaró que el dictamen se aprobaba tanto en lo general como en lo particular al ser un solo artículo y solicitó que se expidiese el decreto de reforma respectivo.<sup>65</sup>

### C. Examen de regularidad de la modificación impugnada

58. Conforme al criterio de esta Suprema Corte para la evaluación constitucional de los procedimientos legislativos, para garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, es necesario examinar en principio y como elementos iniciales: (a) si los órganos legislativos respetaron el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; (b) si se culminó el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y (c) si sus deliberaciones y votaciones fueron públicas. Ello, al ser las pautas que permitan apreciar que se respetó el régimen democrático en el que se sustenta su legitimidad como órgano facultado para emitir leyes.

59. En el caso concreto, como se adelantó, este Tribunal Pleno haciendo un análisis integral del procedimiento legislativo advierte que, de manera global, se incurrió en dos deficiencias graves: por un lado, tal como se argumenta por las accionantes, **se incumplieron las reglas de votación** establecidas para aprobar la reforma al artículo 135 y, por otro lado, de manera concomitante, **tampoco se respetaron las garantías que protegen la calidad deliberativa** del órgano legislativo; deficiencias que, en su conjunto, dan lugar a una **violación a los principios de legalidad y democracia deliberativa con impacto invalidante**.

#### Primer grupo de violaciones en el procedimiento

60. En principio, conforme a los artículos 44 y 50 de la Constitución del Estado de Morelos, se tiene que para que una iniciativa tenga el carácter de **ley o decreto** debe ser **aprobada** por el voto de las **dos terceras partes de los inte-**

<sup>64</sup> En el dictamen se incluyó un apartado de estimación del impacto presupuestario de la reforma.

<sup>65</sup> *Ibid.*, páginas 122-123.



**grantes** de la Legislatura<sup>66</sup>; requisito que se exige a su vez para la reforma de esas leyes o decretos. Por su parte, los artículos 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos<sup>67</sup> y 1 del Reglamento para el Congreso del Estado<sup>68</sup> disponen que esa ley y su reglamento no están sujetas a veto ni requerirán de su promulgación para tener vigencia y que la reforma del propio reglamento se sujeta al mismo procedimiento legislativo ordinario.

61. Bajo ese tenor, esta Suprema Corte **llega a la convicción de que la modificación impugnada que sufrió el artículo 135 del Reglamento del Congreso se llevó a cabo sin cumplir con la mayoría calificada de votos en desatención de las reglas que rigen el propio procedimiento legislativo.** El artículo 24 de la Constitución morelense<sup>69</sup> prevé que el Poder Legislativo se integrará por veinte diputados; lo que ocasionaba que, a partir de lo dispuesto en los referidos artículos 44 y 50 de la Constitución Local, **la reforma al reglamento** (por ser un decreto que regula disposiciones de ley) **debió haberse aprobado al menos por catorce votos** de los veinte integrantes del Pleno (dos terceras partes de los integrantes) y no como se hizo por trece votos a favor.

#### <sup>66</sup> Constitución Local

"**Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

"**Artículo 50.** En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación."

<sup>67</sup> Se transcribe nuevamente:

"**Artículo 4.** La aprobación de la presente ley y de su reglamento; así como sus reformas y adiciones, no está sujeta al veto del Ejecutivo, ni requerirá de promulgación expresa por parte del mismo para tener vigencia. El Congreso del Estado, una vez aprobada, ordenará su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y en la gaceta legislativa, sólo con el objeto de su divulgación."

<sup>68</sup> "**Artículo 1.** Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su ley orgánica.

"Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujetar al proceso legislativo previsto en este ordenamiento."

<sup>69</sup> Al momento en que se aprobó la reforma impugnada, el artículo 24 de la Constitución de Morelos establecía lo siguiente:

"**Artículo 24.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por **doce Diputados** electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por **ocho Diputados** que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. ..."



62. Al respecto, si bien las dos terceras partes de veinte, es trece punto treinta y tres, y los votos de los legisladores son indivisibles, la postura de esta Suprema Corte es que no puede adoptarse una aproximación por defecto (trece votos a favor), sino que tiene que acogerse una por exceso que lleve a ajustar el número resultante al entero inmediato superior (catorce votos a favor). Ello, tanto por razones de índole funcional, numéricas y de protección de los principios democráticos.

63. A nuestro parecer, la posición interpretativa que tiende realmente a salvaguardar la legitimidad democrática que exige la Constitución de Morelos para poder emitir leyes o decretos es la que implica adoptar una aproximación por exceso y no por defecto. Es la manera en que se salvaguardan los principios de legalidad jurídica, seguridad jurídica y democracia participativa, ya que las leyes/decretos y sus reformas serán el resultado de un acuerdo legislativo más robusto (que es lo pretendido por la Constitución morelense, mayor respaldo democrático) y se dará mayor peso en las decisiones legislativas a las minorías.

64. Para poder explicar de manera exhaustiva esta conclusión, dividiremos este subapartado en varias secciones: primero aludiremos a un precedente que es de suma importancia para el caso concreto; segundo, expondremos cómo está configurado el sistema de mayorías en la Constitución del Estado de Morelos y, por último, explicaremos las razones concretas para considerar que no se cumplió con la regla de votación calificada en la reforma impugnada.

#### *Precedente aplicable a la Constitución de Morelos*

65. Como punto de partida, es importante hacer referencia al cambio constitucional ocurrido en el Estado de Morelos con motivo de la reforma a la Constitución Local publicada el primero de septiembre del año dos mil.<sup>70</sup> Entre otras cuestiones, en esta reforma se modificó el artículo 44 constitucional con el objetivo de pasar, de un sistema en el que se requería "*la aprobación de la mayoría*

<sup>70</sup> Decreto de reforma número 1234, aprobado el veinticinco de julio del año dos mil y publicado en el Periódico Oficial de Morelos 4073 de primero de septiembre del dos mil.



*absoluta*" para la aprobación de leyes y decretos, a uno en el que se necesitan "las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura".<sup>71</sup>

66. Esta reforma fue cuestionada por una minoría parlamentaria en la **acción de inconstitucionalidad 13/2000**.<sup>72</sup> El Pleno reconoció la validez de esta modificación a partir de varios argumentos que son de utilidad para el presente caso:

- El primero, que con esa modificación no se perdía la *esencia democrática* del Congreso morelense. La norma seguía exigiendo la prevalencia del voto de la mayoría para la toma de decisiones y, por ende, seguía rigiendo la voluntad popular representada en el Poder Legislativo.

- El segundo, que el sistema y los procesos legislativos que decida adoptar el Congreso de Morelos a través de la Constitución y las leyes locales son precisamente producto de la *voluntad popular* expresada a través del Poder Legislativo reformador. Existe pues cierta libertad de configuración dentro de este campo, siempre y cuando no se afecten los principios que rigen el sistema democrático.

- Y tercero, que si bien el artículo 41 de la Constitución Federal<sup>73</sup> prescribe que las Constituciones Locales no pueden contravenir sus disposiciones, esta exigencia "no llega al extremo de imponer a las Entidades Federativas el deber de ajustar sus respectivas Constituciones a los lineamientos precisos que en aquélla se establecen, sino que basta con que no se contrapongan". Así, se dijo, el

<sup>71</sup> Antes de la reforma, el artículo 44 de la Constitución Local era del tenor siguiente: "**Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto de ley, necesita en votación nominal la aprobación de la **mayoría absoluta** de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado." Se reitera, la redacción actual y vigente es la siguiente: "**Artículo 44.** Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las **dos terceras partes** de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

<sup>72</sup> Fallada el siete de mayo de dos mil uno por unanimidad de diez votos.

<sup>73</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. ..."



funcionamiento de los Congresos estatales no sólo no debe, sino que no puede ser igual al que rige para el Congreso de la Unión, pues "*éste difiere de aquéllos tanto en su estructura como en su marco competencial, y, sobre todo, en la voluntad popular que representan*".

67. Bajo esa lógica, en dicha sentencia realizamos una interpretación histórico-teleológica de los artículos 41, 52, 54 y 116 de la Constitución Federal, en la que se destacó cómo el sistema electoral mexicano fue evolucionando de un *modelo de gobernabilidad unilateral* (en el que se promovía, a través de la llamada "cláusula de gobernabilidad",<sup>74</sup> que un solo partido político mayoritario configurara el predominio absoluto dentro del Congreso Federal), a un *modelo de gobernabilidad multilateral* (en el que se privilegia el consenso de las diversas fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias en la toma de decisiones).<sup>75</sup>

68. Razonamiento que nos llevó a reconocer la validez del artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, pues su contenido más bien tenía como finalidad promover un **consenso más sólido y exigente** entre las fuerzas políticas. Al requerir una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura para aprobar cualquier ley o decreto se promueve una mayor inclusión de la voluntad de los partidos políticos minoritarios, lo que abona a la gobernabilidad multilateral.

69. Precedente que, se insiste, es relevante para el presente caso porque, por un lado, aborda la interpretación del artículo 44 de la Constitución de Morelos y, por otro lado, evidencia la importancia que tiene la voluntad popular expresada en las Constituciones locales a la hora de definir sus procedimientos legislativos y el hecho de que fue el propio Poder Reformador de la Constitución de

<sup>74</sup> Como se explicó en la acción de inconstitucionalidad en cita, la "cláusula de gobernabilidad" consistía, esencialmente, en la disposición de que al partido político que en las elecciones había obtenido el mayor número de escaños, aunque no el cincuenta y uno por ciento, se le agregarán automáticamente el número de representantes suficientes para alcanzar dicha mayoría.

<sup>75</sup> La evolución de un modelo al otro fue gradual y se consolidó a partir de varios cambios en la estructura constitucional. El primero de éstos fue la introducción de los llamados "diputados de partido" en mil novecientos setenta y tres; cuatro años más tarde, esta figura evolucionó al sistema de representación proporcional, no obstante, la "cláusula de gobernabilidad" no fue eliminada hasta las reformas constitucionales del artículo 54 de mil novecientos noventa y tres. A partir de ese momento, el hecho de tener más de la mitad de escaños en el Congreso Federal sólo podía ser producto del voto popular, no de una asignación automática. *Cfr.* acción de inconstitucionalidad 13/2000, páginas 318-319.



Morelos el que se ocupó especialmente en distinguir los conceptos de mayoría absoluta y mayoría calificada a efecto de determinar cuántos votos son necesarios por parte del Congreso para convertir una iniciativa en una ley o decreto.

### *El sistema de mayorías en la Constitución del Estado de Morelos*

70. Dicho lo anterior y en complemento, se advierte que en la Constitución del Estado de Morelos existen diferentes sistemas de mayorías para la toma de diversas decisiones con efectos jurídicos. A saber, los conceptos de mayorías, mayorías simples, mayorías absolutas, mayorías calificadas u otros se utilizan en el Texto Constitucional morelense para variados aspectos y fines y pueden clasificarse al menos conforme a dos criterios: (a) según los *sujetos* involucrados en la toma de decisiones, o (b) según la *exigencia* de cada mayoría en particular.

71. El primer criterio responde a la pregunta de quién debe tomar la decisión por mayoría y en éste podemos distinguir a la ciudadanía (cuando ella está llamada a tomar una elección de manera directa) y a los distintos órganos que ejercen el poder público (por ejemplo, el Congreso). La segunda clasificación atiende a la cantidad de votos que se deben reunir para la toma de decisiones, y en este criterio encontramos las mayorías calificadas, absolutas, simples y relativas.<sup>76</sup>

72. En este tenor, para efectos de resolver el caso que nos ocupa, debemos enfocarnos en la tipología de uso del concepto "mayoría" que exige la Constitución morelense para la toma de decisiones por parte del Congreso del Estado. Veamos algunos ejemplos de las distintas exigencias de votación:<sup>77</sup>

a) En el artículo 44 de la Constitución Local, como ya vimos, se exige una mayoría "de las *dos terceras partes* de los diputados *integrantes* de la Legislatura" para que una iniciativa se convierta en una ley o decreto.

<sup>76</sup> El uso de estos conceptos de clasificación no es idea originaria de esta Suprema Corte, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana siguió este mismo criterio de clasificación respecto a su Constitución en la sentencia SU221/15 de fecha veintitrés de abril de dos mil quince. Véanse particularmente los párrafos 20 a 20.6.4.

<sup>77</sup> Los artículos enlistados a continuación son sólo algunos ejemplos de las mayorías requeridas al Congreso de Morelos, para ver la totalidad de las formulaciones dentro de la misma Constitución, véanse los artículos 23; 23-A; 23-B; 23-C; 23-D; 32; 40, fracciones XXXVII, XLIV, XLVI y LIII; 41; 44; 49; 51; 54; 56; 64; 70; 71; 72; 79-B; 84, inciso B; 89; 136, y 147.



b) En el artículo 147<sup>78</sup> de la propia Constitución Local se explicita que para modificarla se exige que sea aprobada por los "*votos de las dos terceras partes del número total de Diputados*".

c) En el artículo 49, fracción XLIV,<sup>79</sup> la Constitución Local le da la facultad al Congreso para: (a) designar y remover al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado "*con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura*"; (b) designar a los titulares de diversos órganos internos de control "*con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura*", y (c) ratificar el nombramiento del secretario de la Contraloría del Estado "*con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura*".

d) En el artículo 41,<sup>80</sup> se faculta al Congreso tanto para solicitar como para declarar la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, así como la suspensión de la totalidad o de alguno de sus integrantes. Respecto a la solicitud de esta declaración, la Constitución exige "*cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los Diputados del Congreso*".

<sup>78</sup> **Artículo 147.** Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes: (Reformada, P.O. 16 de agosto de 2018)

"I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de Diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si las dos terceras partes de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, se hará la declaratoria correspondiente y al día siguiente de su publicación, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;

"II. (Derogada, P.O. 16 de agosto de 2018)

"III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite."

<sup>79</sup> **Artículo 40.** Son facultades del Congreso: ... XLIV. Designar y remover, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado; asimismo designar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos a que se refiere el artículo 23-C de esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado; a los miembros de la Comisión de Selección que elegirá a su vez a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción; así como ratificar con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, el nombramiento del secretario de la Contraloría del Estado;"

<sup>80</sup> **Artículo 41.** El Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar, a petición del gobernador del Estado o de cuando menos el



En cuanto a la declaración, ésta necesita reunir el "acuerdo de cuando menos las *dos terceras partes* de sus *integrantes*".

e) En el artículo 51,<sup>81</sup> se regula la posibilidad de volver a presentar un proyecto de ley o decreto que hubiere sido desechado por el Congreso con anterioridad, para lo que exige el voto de "la *mayoría simple* de sus *integrantes*".

f) En el artículo 64,<sup>82</sup> la Constitución dispone que, en caso de falta absoluta del gobernador del Estado en los primeros tres años de su gobierno, el Congreso, "con la *asistencia* de las *dos terceras partes* de sus *miembros*, por lo menos", nombrará a un gobernador interino "por *mayoría absoluta* de votos".

g) En el artículo 84, inciso B,<sup>83</sup> se faculta al Congreso para elegir por una sola ocasión al auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, para lo que se requiere "el voto de las *dos terceras partes* de los *miembros presentes* de la Legislatura".

73. Como se observa, en todos estos casos la Constitución de Morelos utiliza dos elementos para determinar el tipo de mayoría exigido: un *parámetro* respecto del cual se debe contabilizar los votos y un *porcentaje* de votos requere-

---

cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, la desaparición de un Ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes; o la suspensión de alguno de ellos, concediéndoles previamente a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, conforme a lo siguiente: ..."

<sup>81</sup> "Artículo 51. Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año; a menos que lo acuerde la mayoría simple de sus integrantes."

<sup>82</sup> "Artículo 64. En caso de falta absoluta del gobernador, ocurrida durante los tres primeros años de su ejercicio, el Congreso, con asistencia de las dos terceras partes de sus miembros, por lo menos, procederá al nombramiento de un gobernador interino, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, y expedirá desde luego la convocatoria respectiva para la elección del nuevo gobernador que deba terminar el período constitucional."

<sup>83</sup> "Artículo 84. B. El auditor general de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos, será electo por una sola ocasión por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, durará en el cargo ocho años, deberá contar con cinco años de experiencia en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II y VI del artículo 90 de esta Constitución. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los de docencia y los no remunerados en asociaciones científicas, artísticas o de beneficencia."



rido para la toma de la decisión.<sup>84</sup> El parámetro se refiere al número total de votos sobre el cual se debe contabilizar, el cual viene establecido por el número total de miembros de la Legislatura o por el total de asistentes a la sesión. El porcentaje, por otro lado, indica la cantidad de votos que debe obtener la decisión para ser aprobada sobre ese total de votos; a saber, el cincuenta por ciento más uno, las dos terceras partes, un medio, etcétera.<sup>85</sup>

74. Aplicando esta metodología, en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos el Poder Legislativo local combina ambos elementos para definir los tres tipos de mayoría que contempla. Así, el artículo 135, previo a la reforma impugnada,<sup>86</sup> definía a la **mayoría simple** como aquella que se obtiene "de sumar *más de la mitad* de los *diputados asistentes*"; la **mayoría absoluta** como la que se obtiene "de sumar el *50% más uno* de los *diputados integrantes* de la Legislatura", y la **mayoría calificada** como la que se forma con "las *dos terceras partes* de los *integrantes* de la Legislatura".<sup>87</sup>

<sup>84</sup> En suma, puede afirmarse que el sistema de mayorías establecido en la Constitución del Estado de Morelos respecto a la toma de decisiones del Congreso del Estado se basa en ciertas premisas que dan lugar a dos conclusiones:

La *primera* consiste en que, desde la reforma constitucional del primero de septiembre del año dos mil, el Poder Reformador de la Constitución de Morelos se mostró particularmente preocupado por distinguir los conceptos de mayoría absoluta y mayoría calificada. A su vez, esta preocupación encuentra eco en las diversas distinciones que utiliza la Constitución para definir la regla de mayoría que requiere cada toma de decisiones por parte del Congreso, de modo que se puede aseverar que, en el contexto de la Constitución de Morelos, sería inadmisibles cualquier interpretación paradójica que confunda los conceptos de *mayoría absoluta* y *mayoría calificada*.

La *segunda* conclusión preliminar es que, a la luz de la referida reforma del año dos mil, la Constitución de Morelos se decanta por un *modelo de gobernabilidad multilateral*, y que en este sentido debe leerse el requisito de una mayoría calificada para reformar las leyes locales. La exigencia de las dos terceras partes de los votos, entonces, tiene como objetivo **privilegiar un consenso robusto para la toma de decisiones** en las que participen las fuerzas políticas mayoritarias y minoritarias.

<sup>85</sup> Véase, no como una sentencia vinculante para esta Suprema Corte, sino como un ejemplo de cómo problemas similares se han resuelto en el derecho comparado, lo fallado por Corte Constitucional de Colombia en la sentencia SU221/15, párrafo 20.6.4.

<sup>86</sup> Se utiliza este artículo en su versión previa a la reforma impugnada debido a que, como se especificó anteriormente, la pregunta que se debe responder a efecto de resolver el presente caso es si, con anterioridad a la reforma, las dos terceras partes de la Legislatura se componen por 13 o 14 diputados.

<sup>87</sup> Sobre estas definiciones, es importante apuntar que las mismas no siempre se ajustan de manera exacta a las exigencias que la Constitución Local prevé en tema de mayorías. Un ejemplo de esto ocurre en el citado artículo 84, inciso B, el cual, de conformidad con la definición de "mayoría calificada", exige el voto de las dos terceras partes, pero, en contra de esta definición, utiliza el parámetro de



75. En lo referente al concepto de **mayoría calificada**, antes de la referida reforma a la Constitución Estatal de veintisiete de abril de dos mil diecisiete, su aplicación no representaba ningún problema, pues en ese momento la Legislatura de Morelos se integraba por treinta diputados. De este modo, la operación aritmética para definir la mayoría calificada tenía como resultado un número entero ( $30 \times 2/3 = 20$ ), por lo que no había duda sobre su aplicación. Sin embargo, tras la reforma constitucional local, el número de diputados se redujo a veinte, de modo que el resultado de multiplicar el parámetro (20) por el porcentaje de votación requerida ( $2/3$ ) resulta en un número fraccionado (13.33).

#### *Valoración del caso concreto*

76. Ahora bien, como lo adelantamos, el cuestionamiento que surge es qué posición interpretativa debe tomarse respecto a las normas que rigen las reglas de votación dentro del procedimiento legislativo en el Estado de Morelos. ¿Debe adoptarse una aproximación por defecto (13)? ¿O más bien debe adoptarse una aproximación por exceso (14)? Nos **decantamos por la segunda opción** por diversas razones, tanto relacionadas con el principio democrático como meramente de razonamiento numérico.

#### I. Argumento de consenso democrático robusto

77. Como lo hemos venido resaltando, para la aprobación de leyes o decretos legislativos, la Constitución del Estado de Morelos transitó de un modelo de meras mayorías a uno de mayorías robustas que se imbrican con un modelo de gobernabilidad multilateral. Bajo estas premisas, esta Suprema Corte llega a la convicción de que el requisito de votación de dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura no puede interpretarse en el sentido de exigir menor representación democrática para aprobar una ley o decreto.

78. Las normas y decisiones que emite el Poder Legislativo gozan de representatividad popular; es decir, de un respaldo democrático sustentado por el voto de los diputados, los cuales fueron elegidos mediante el voto popular. Por ello,

---

los miembros presentes de la Legislatura. No obstante, esta situación no tiene ninguna influencia en el caso que nos ocupa.



si bien no existe una regla en la Constitución Federal en cuanto a cuáles son los rangos o porcentajes de votación que debe adoptar una Legislatura Estatal para emitir sus resoluciones, eso no significa que este Tribunal Pleno debe necesariamente aceptar la postura que adopta el legislador secundario al reformar sus normas orgánicas o al llevar a cabo sus procedimientos legislativos.

79. Por el contrario, en conjunción con el respeto a la libertad de configuración, el deber de esta Suprema Corte es proteger la legalidad y el sistema democrático y, de lo dispuesto en la Constitución Local, advertimos que **la pretensión del Poder Constituyente morelense fue privilegiar un consenso legislativo robusto** para dar lugar a leyes o decretos. **Pretensión que nos lleva a concluir que, ante un dilema sobre la aplicabilidad sobre una determinada votación, debe privilegiarse la que implica mayor legitimidad democrática.**

80. En relación con este punto, la reforma reclamada al artículo 135 del Reglamento del Congreso se aprobó por trece votos y, justamente, la materia de modificación de ese artículo fue detallar de manera explícita que dos terceras partes de un órgano colegiado podía ser interpretado en ciertos casos como trece votos. En concreto, del dictamen y de lo expuesto en la iniciativa de reforma se puede leer que los dos objetivos plasmados por el Congreso del Estado de Morelos en el procedimiento de reforma fueron los siguientes: a) certeza jurídica de la aplicación de la votación calificada y b) inclusión en la toma de decisiones de las representaciones minoritarias.

81. En relación con el primero, se señala en el dictamen que la reforma funcionará para aclarar realmente el número de votos necesarios para cumplir con el requisito de dos terceras partes, dado que antes la Legislatura se integraba por treinta diputados y ahora se conforma por veinte legisladores. Desde su punto de vista, una mayoría calificada (como método de legitimación legislativa y no sólo de adopción de decisiones) implica necesariamente más respaldo y más número de votos que otro tipo de votaciones mayoritarias. Sin embargo, para el Congreso Local, tal mayoría no debe *"inutilizar el resto del funcionamiento constitucional, por lo que la regla de las dos terceras partes no es un imperativo, a no ser que se encuentre dentro de la estructura normativa de forma literal, pero sí puede plantearse una mayoría calificada indicando un aumento o disminución pequeña de dicha fracción parlamentaria, de ahí que sea posible la modificación de los estándares de la mayoría calificada y aun mantenernos dentro de la teoría."*



82. Por lo que hace a la segunda finalidad, el legislador morelense afirmó que la interpretación del concepto de dos terceras partes provoca necesariamente acuerdos legislativos entre distintas posiciones parlamentarias. Eso es así, pues si las dos terceras partes con la integración actual son trece votos, se requiere por lo menos que haya acuerdos entre diputados o que los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa cuenten con el apoyo de diputados plurinominales o sin partida o fracción parlamentaria.

83. Al respecto, es cierto que existe libertad de configuración en la implementación de reglas que rigen el procedimiento legislativo de un Congreso Estatal. Sin embargo, las finalidades recién detalladas causan más bien dudas y evidencia por qué consideramos que existe una violación a las reglas que rigen el procedimiento legislativo de este decreto.

84. El Congreso morelense no puede suponer que su práctica parlamentaria es la correcta y que es de esa manera como deben interpretarse las normas de votación que rigen el procedimiento legislativo. La Constitución del Estado de Morelos parte de un régimen democrático más robusto; por lo que, se insiste, interpretar a la baja el modelo de votación de dos terceras partes, con fundamento en un mero argumento de operatividad legislativa, no cumple con dicha pretensión constitucional. Incluso, como se verá, matemáticamente, una votación de trece votos de un órgano integrado por veinte no equivale a dos terceras partes. Es menos de dos terceras partes.

85. Por otro lado, el que el Congreso Local se integre por doce diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y ocho por representación proporcional, no significa que todos los diputados elegidos por un mismo sistema de elección voten de la misma manera o así deban hacerlo y que, por ello, trece votos es una medida que asegura respaldo democrático de diferentes fracciones políticas. Por el contrario, si la práctica parlamentaria del Congreso del Estado aplicada en el presente procedimiento legislativo se basa en una idea de incluir y fortalecimiento de las posiciones de las minorías legislativas, valorar a la baja el concepto de votación de dos terceras partes de la actual Legislatura es facilitar la toma de decisiones de las mayorías legislativas.



## II. Argumento numérico

86. En adición a lo anterior, también es posible justificar la adopción de una aproximación por exceso a la regla de votación prevista en la Constitución Local y en la Ley Orgánica del Congreso, si concebimos a las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura morelense en términos de un porcentaje. Bajo este panorama, el número 20 representaría el cien por ciento de los integrantes del Congreso de Morelos y la mayoría calificada exigiría que concurran el sesenta y seis punto seis por ciento (las dos terceras partes) de los votos.

87. Así, si utilizamos una aproximación por defecto y ajustamos la cifra a trece, las decisiones que exigen esta mayoría serían tomadas por el sesenta y cinco por ciento ( $13/20 = .65$ ) de los diputados; es decir, un porcentaje menor que el requerido por la regla de mayoría calificada. En cambio, si ajustamos la cifra a catorce, entonces estas decisiones serán tomadas por el setenta por ciento ( $14/20 = .70$ ) de los diputados, y si bien este porcentaje es mayor que el sesenta y seis por ciento requerido, **la regla de mayoría calificada no previene que se tomen decisiones con una votación mayor a la requerida, sino menor.** Por ello, si se aceptara la interpretación consistente en que dos terceras partes de los integrantes del órgano equivalen a trece de los veinte integrantes de la Legislatura, se iría en contra de la Constitución Local, violando con ello el principio de legalidad que rige a todo procedimiento legislativo.

88. Se insiste, el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a su modificación y vigente durante el procedimiento legislativo, definía claramente las votaciones: mayoría simple (más de la mitad de los presentes), mayoría absoluta (sumar el cincuenta por ciento más uno de los integrantes de la Legislatura) y mayoría calificada (dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura). Aunque estos conceptos jurídicos no presentan ningún inconveniente de aplicación en relación con un órgano legislativo conformado por un número par de integrantes, en los órganos con un número impar de integrantes estas votaciones pueden presentar ciertos problemas de inconsistencia conceptual<sup>88</sup> y, en algunos casos, de resultados paradójicos (por ejemplo, que una mayoría simple coincida con una mayoría absoluta).

<sup>88</sup> En algunos casos, si la Legislatura está integrada por un número par, la mayoría absoluta sería igual a "la mitad más uno", mientras que en otros casos, si la Legislatura se integra con un número



89. Sin embargo, esos posibles problemas de aplicación no nos llevan a conceder la postura interpretativa que tomó el Congreso Local en su procedimiento legislativo de que dos terceras partes del total de la actual integración de la Legislatura deba valorarse a la baja. Por el contrario, estas inconsistencias o problemáticas se difuminan o solucionan precisamente al dar prioridad a una aproximación por exceso de la mayoría calificada que, matemáticamente, sí equivale al sesenta y seis por ciento de los votos y que, a su vez, genera un respaldo más robusto de la decisión legislativa.

### III Otros precedentes de esta Suprema Corte

90. Finalmente, si bien esta Suprema Corte no se ha enfrentado a un caso en donde directamente se nos haya cuestionado qué debe hacerse cuando una mayoría de votos legislativos redunda en números fraccionados, existen dos líneas de precedentes que deben ser resaltadas.

91. Dentro de la primera línea se encuentran las controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, ambas resueltas por este Tribunal Pleno.<sup>89</sup> En la primera de éstas se debatió sobre la legalidad de un decreto por el que se había destituido al titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco. En este caso, la regla de mayoría aplicable se encontraba prevista en el artículo 40 de la Constitución de Tabasco,<sup>90</sup> el cual prescribe que tanto para la designación como para la remoción del Fiscal Superior se requiere "*el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados*". A partir de esta regla se razonó que si en la sesión en la que se aprobó el decreto impugnado se encontraban presentes treinta y cuatro diputados, entonces las dos terceras partes ascendían a veintitrés diputados, por lo que el decreto fue inválido en la medida en que se aprobó únicamente con diecinueve votos.

---

impar, el mismo tipo de mayoría tendría que cambiar de definición a "la mitad más uno y medio" o, alternativamente, "la mitad más medio".

<sup>89</sup> Falladas el diecisiete de septiembre de dos mil siete y el ocho de febrero de dos mil siete, respectivamente, ambas por unanimidad de diez votos.

<sup>90</sup> **"Artículo 40.** ... El titular de la entidad de fiscalización superior del Estado, será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del órgano de gobierno, quien propondrá una terna en términos de la ley de la materia. ..."



92. En la controversia constitucional 110/2006, esta Suprema Corte interpretó el contenido del artículo 35, fracción VII, de la Constitución del Estado de Querétaro vigente en aquel momento,<sup>91</sup> el cual exigía la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura para la aprobación de la ley, decreto o acuerdo vetado por el Poder Ejecutivo. Sobre la interpretación de este artículo, el debate central era relativo a si debía entenderse que se refería a la totalidad de los miembros de la Legislatura o sólo a los presentes al momento de votación; no obstante, en el razonamiento se dijo que, en caso de referirse a la totalidad de los miembros, la cual era de veinticinco diputados, la mayoría calificada resultaría en diecisiete votos.

93. Lo importante a destacar aquí es que en las dos controversias constitucionales el resultado de aplicar la regla de mayoría producía un número fraccionado: en el primer caso, el parámetro de diputados ascendía a treinta y cuatro y el porcentaje de votación requerido era de dos tercios, por lo que el número exacto que exigía la norma era veintidós punto sesenta y seis; en el segundo, el parámetro estaba constituido por veinticinco diputados y el porcentaje de votación también era de dos tercios, por lo que el número de votos exigido era de dieciséis punto sesenta y seis. En ambas controversias se realizó una *aproximación por exceso* y se utilizó el número inmediato superior como la cantidad de votos exigida por la regla de mayoría (veintitrés y diecisiete, respectivamente).

94. Por su parte, la segunda línea de precedentes está compuesta por las controversias constitucionales 111/2011, 67/2014 y 46/2015, todas resueltas por la Primera Sala de esta Suprema Corte.<sup>92</sup> El objeto de los tres casos era determinar si ciertas decisiones de diversos cabildos municipales habían sido adoptadas legalmente; por lo que la Primera Sala tuvo que interpretar las reglas de mayoría que establecían los requisitos de votación para cada decisión en particular.

<sup>91</sup> "Artículo 35. El procedimiento a que someterán las iniciativas y dictámenes de ley, decreto o acuerdo, será el siguiente: ...

"VII. El Poder Ejecutivo, podrá rechazar la publicación de un proyecto de ley, decreto o acuerdo, devolviéndola con observaciones a la Legislatura, y se someterá de nueva cuenta al procedimiento legislativo, requiriéndose para su aprobación el voto de las dos terceras partes de sus miembros, en cuyo caso el Poder Ejecutivo estará obligado a su promulgación y publicación."

<sup>92</sup> Falladas los días veintiséis de septiembre de dos mil doce, doce de agosto de dos mil quince y primero de marzo de dos mil diecisiete, todas por unanimidad de cinco votos.



95. En la controversia constitucional 111/2011, se examinó una decisión adoptada por un Ayuntamiento compuesto por cinco concejales, la cual requería una votación de la mitad más uno de los integrantes. Al respecto, se razonó que en este caso particular se producía una paradoja en las reglas de mayoría, pues la mayoría simple (la mitad más uno)<sup>93</sup> coincidía con la mayoría calificada (las dos terceras partes). Esto porque, si se hacen las operaciones aritméticas para determinar las reglas de mayoría, "resulta que la mitad más uno son tres punto cinco integrantes, mientras que la mayoría calificada de dos terceras partes son tres punto treinta y tres por ciento" y, de acuerdo con este precedente, "ambas cantidades deben ajustarse a tres, al no ser posible dividir a los integrantes en fracciones".

96. En la controversia constitucional 67/2014, se siguió el mismo razonamiento: el Ayuntamiento municipal estaba compuesto por siete concejales y las reglas de mayoría eran las mismas (la mitad más uno para arribar a la mayoría simple y las dos terceras partes para cumplir con la mayoría calificada). A la hora de hacer las operaciones aritméticas, la Primera Sala obtuvo que la mitad más uno equivalía a cuatro punto cinco integrantes, mientras que las dos terceras partes eran cuatro punto sesenta y seis; al respecto, sostuvo que "ambas cantidades deben ajustarse a cuatro, al no ser posible dividir a los integrantes en fracciones".

97. Por último, en la controversia constitucional 46/2015, la Primera Sala confirmó el criterio asentado en los otros dos precedentes. En este caso sostuvo que, en un Ayuntamiento compuesto por diez concejales, para cumplir con la regla de mayoría que exigía la aprobación de las dos terceras partes bastaba con el voto favorable de seis de sus integrantes, pues las dos terceras partes de diez equivalen a seis punto sesenta y seis y dicho número debe ajustarse al entero inmediato inferior.

98. El argumento que se utilizó en estos tres casos para la valoración a la baja de las reglas de mayoría fue el mismo: si se adoptaba una aproximación por exceso a la mayoría simple (lo que hubiera significado ajustar tres punto cinco a cuatro en el primer caso y cuatro punto cinco a cinco en el segundo), dicha

---

<sup>93</sup> En este punto no debe confundirse el concepto de "mayoría simple" según su definición en el Reglamento del Congreso para el Estado de Morelos ("más de la mitad de los diputados asistentes") y la definición que se utilizó en este caso, la cual consistía en la mitad más uno de los integrantes del Ayuntamiento.



mayoría simple requeriría un número mayor que la calificada (tres en el primer caso, cuatro en el segundo), lo que resultaba absurdo.

99. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que no puede aplicarse, de manera acrítica, la posición interpretativa de aproximación por defecto que se utilizó en los tres últimos precedentes mencionados. No estamos en el mismo escenario fáctico y normativo. Más bien, debe adoptarse la posición que implícitamente se tomó en las citadas controversias constitucionales 39/2005 y 110/2006, relativa que ante un número fraccionado de dos terceras partes de un órgano legislativo debe acudir al superior al ser una decisión democrática más robusta.

100. A diferencia de los casos de la Primera Sala, valorar que dos terceras partes de veinte integrantes de una Legislatura son catorce diputados, no genera ninguna confusión entre los conceptos de mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno del total) y mayoría calificada (dos terceras partes del total). Además, se recalca, en este caso no se puede adoptar la aproximación por defecto tiene que ver con las premisas en las que se basa el sistema de mayorías legislativas en Morelos.

101. Como ya se expuso, la Constitución Local y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos han sido enfáticos en distinguir los conceptos de mayoría absoluta y de mayoría calificada, por lo que resulta inadmisibles una interpretación que, como en estos casos, implica una confusión entre estos conceptos.<sup>94</sup> En el contexto de la Constitución de Morelos, el concepto jurídico que tengamos de la mayoría calificada debe ser claramente distinguible y no puede equipararse al de mayoría absoluta; de otro modo, irrumpiríamos en la teleología de exigir distintas mayorías para cada acción específica del Congreso Local.

### Segundo grupo de violaciones en el procedimiento

102. Aunado a los problemas en torno a la votación que se adoptó al llevar a cabo la modificación legislativa, este **Tribunal Pleno advierte que el dicta-**

<sup>94</sup> No debe confundirnos el hecho de que en las controversias constitucionales que conforman la segunda línea de precedentes se hable de mayoría simple y en el contexto del orden jurídico de Morelos hablemos de mayoría absoluta. Esto ocurre porque el concepto jurídico de mayoría absoluta que se adopta en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos es coincidente con el de mayoría simple que fue tratado en las controversias comentadas.



**men no fue dado a conocer con la anticipación que marca la ley a todos los diputados y, aunque fue calificado de urgente y obvia resolución, el Congreso del Estado no realizó ninguna motivación al respecto.**

103. Los artículos 107 y 108 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos prescriben que los dictámenes de las comisiones, una vez firmados y entregados a la Mesa Directiva, serán programados para su discusión en la sesión que determine la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; siendo que, una vez programados en el orden del día, éstos serán insertos para su publicidad en el portal de Internet del Congreso.<sup>95</sup> A su vez, el artículo 82 de este mismo ordenamiento señala que el presidente de la Mesa Directiva dará a conocer el orden del día a los diputados con un mínimo de veinticuatro horas previas a su sesión.<sup>96</sup>

104. La finalidad de estos preceptos radica en que los dictámenes de las comisiones podrán ser conocidos por los diputados a través del sitio de Internet del Congreso Local al menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en la que serán discutidos. Esto es así porque, si los dictámenes tienen que publicarse en este sitio de Internet al momento de ser programados para el orden del día, y si el orden del día tiene que ser dado a conocer con veinticuatro horas previas a su sesión, entonces éste es el tiempo mínimo para que los diputados puedan conocer el dictamen a través de este medio. La importancia de este tipo de normas es que su cumplimiento garantiza la robustez de los ejercicios deliberativos que tienen lugar en los órganos legislativos. Si los diputados no tienen conocimiento de los dictámenes y/o no cuentan con tiempo suficiente para su estudio, su posibilidad de formular argumentos y consideraciones a su favor o en su contra necesariamente se verá disminuida, lo que socava la calidad del debate parlamentario y, por ende, su robustez deliberativa.

105. Bajo ese tenor, como vimos, en el caso concreto la discusión del dictamen que reforma el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado

<sup>95</sup> **Artículo 107.** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la conferencia."

**Artículo 108.** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso."

<sup>96</sup> **Artículo 82.** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión. ..."



de Morelos no estaba prevista en el orden del día de la sesión iniciada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve y continuada el veintisiete de noviembre; de hecho, fue durante el trámite de esta misma sesión que se presentó tanto la iniciativa como el dictamen ante el Pleno del Congreso y para ambas cosas se tuvo que modificar el orden del día.

106. Así, a pesar de que ambas propuestas de modificación al orden del día fueron aprobadas por una mayoría de los diputados (de quince votos la primera y de trece la segunda), el hecho de que el dictamen no se haya incluido en el orden del día implica que no existe certeza sobre varios aspectos.

107. Primero, no se tienen elementos para saber si el dictamen se publicó o no en el portal de Internet previo a ser incluido en la sesión ordinaria que se continuó el veintisiete de noviembre. El Poder Legislativo no aportó ninguna prueba en relación con este supuesto y esta Suprema Corte no cuenta con ningún elemento fidedigno para saber si realmente el dictamen fue publicado o no.

108. Este aspecto es de gran relevancia para el procedimiento, pues no se tiene certeza si las minorías legislativas contaron o no con dicho documento previo a su discusión. El hecho de que la normatividad aplicable no señale cómo se debe dar a conocer un dictamen que se incluye en una sesión en razón de urgencia, no implica que el legislador pueda actuar de manera arbitraria; por el contrario, en supuestos como éstos, debe darse mayor importancia a la protección de los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, para efectos de salvaguardar que todos los integrantes de una Legislatura, a pesar de tratarse de una situación de urgencia u obvia resolución, cuenten con los elementos necesarios para poder participar y votar en condiciones de igualdad.

109. Segundo, suponiendo que el dictamen fue entregado de manera directa a los legisladores o publicado con una suficiencia necesaria previo a continuar la sesión del Pleno, la modificación al orden del día ante la mera calificativa del asunto como de urgente y obvia resolución no fue acompañada de ningún tipo de motivación. Del Semanario de Debates de la sesión en cuestión no se advierte argumento alguno para motivar esta calificativa; además, existió oposición a dicha calificativa por parte de una minoría de diputadas y no hay ninguna circunstancia fáctica que nos haga suponer que efectivamente existía esta premura en el trámite de esta reforma.



110. Sobre este punto, esta Suprema Corte no puede aceptar una postura interpretativa consistente en que la calificativa de "obvia y urgente resolución", que prevé el artículo 134 del Reglamento del Congreso, no necesita mayor justificación que la mera aprobación por la mayoría legislativa respectiva. De aceptarse esta postura se vaciaría de contenido las propias normas de trámite legislativo. Es deber de este Tribunal y del propio Poder Legislativo otorgar contenidos a las reglas que rigen la actuación de los órganos, precisamente para evitar su uso arbitrario.

111. A su vez, de aceptarse dicha postura, se iría en contra de los principios y reglas que salvaguardan los procedimientos legislativos. Bastaría entonces con tener mayorías para llevar a cabo los procedimientos legislativos con la mera presentación de iniciativas o dictámenes, provocando la irrelevancia del resto de las partes del procedimiento legislativo que tienden a proteger la democracia deliberativa y, en particular, la participación de las minorías: por ejemplo, la etapa de dictaminación o la importancia de las reglas instauradas para convocar sesiones o para regular las discusiones o participar en el debate por parte de todos los integrantes de la Legislatura. Todo podría ser calificado de urgente y obvia resolución y votado sin mayor trámite.

112. Adicionalmente, como se adelantó, la modificación al orden del día para incluir el dictamen de reforma del artículo 135 como de urgente y obvia resolución exige una votación de dos terceras partes de los diputados *presentes* (artículo 134 del reglamento). Lo curioso en el caso es que, al momento de la votación, se encontraban los veinte integrantes de la Legislatura y la calificativa de urgencia y obvia resolución se aprobó por trece votos a favor y siete en contra; por lo que en este punto **cabe la misma discusión sobre si se cumplió o no realmente la mayoría legislativa exigida**: trece votos no son, ni siquiera matemáticamente, dos terceras partes de los veinte diputados *presentes* cuando se calificó el asunto como de urgente y obvia resolución.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> En la **acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas**, fallada recientemente por el Tribunal Pleno el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, uno de los motivos para declarar la inconstitucionalidad del decreto reclamado por vicios en el procedimiento fue precisamente que existía duda sobre si la calificativa de urgencia fue aprobada por los votos requeridos en la legislación aplicable.



113. Consecuentemente, por todo lo anterior, se estima que guarda aplicación el criterio de esta Suprema Corte que se refleja en la tesis P./J. 37/2009, de rubro y texto siguientes:<sup>98</sup>

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo."

\*\*\*\*\*

114. En síntesis, esta Suprema Corte considera que se transgredieron los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa, pues de manera integral la reforma impugnada se emitió sin cumplir con las reglas de votación aplicables y no se permitió a todos los legisladores participar en condiciones de igualdad. En consecuencia, debe declararse la **inconstitucionalidad de la modificación realizada a los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**, publicada el doce de febrero de dos mil veinte mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, ya que en su proceso de reforma se incurrió en violaciones con potencial invalidante.

115. Sin que sea obstáculo lo fallado en ciertos precedentes de esta Suprema Corte donde se ha reconocido la validez de procedimientos legislativos en los que no se han entregado los dictámenes o no se ha justificado la calificativa de urgencia u obvia resolución. Primero, porque es criterio de esta Suprema Corte que cada caso debe analizarse en sus propios términos y, en el que nos

<sup>98</sup> Tesis del Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1110.



ocupa, las deficiencias en torno a la incertidumbre sobre el conocimiento del dictamen y el trámite acelerado de la reforma deben verse a la luz de una aprobación sin los votos requeridos por la propia Constitución Local y la Ley Orgánica para dar lugar a una reforma al Reglamento para el Congreso del Estado.

116. Segundo, porque **no resulta entonces aplicable** lo fallado por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas,<sup>99</sup> en el que se validó un procedimiento en el que se dispensaron la mayoría de los trámites (porque todo fue aprobado por unanimidad). A diferencia de ese caso, al interior del Congreso del Estado de Morelos sí existió oposición al trámite acelerado de la iniciativa y del dictamen de reforma. Por ello, más bien resulta aplicable lo resuelto por la Suprema Corte en otros dos precedentes: las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas y 43/2018.<sup>100</sup>

## VIII. DECISIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

117. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>101</sup> señalan que las sentencias deberán conte-

<sup>99</sup> Tampoco es aplicable lo fallado, el once de mayo de dos mil veinte, en la **acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas**, en la que se declaró la regularidad constitucional del procedimiento legislativo de un transitorio de la Constitución del Estado de Baja California que regulaba el plazo de mandato del gobernador. Ello, pues la justificación que dio este Pleno para haber validado dicho procedimiento es que la dispensa total del trámite legislativo era posible por las particularidades del contenido del dictamen. No obstante, como se aprecia del decreto aquí reclamado, tal circunstancia no se actualiza en el caso concreto. No se trata de un escenario de dispensa total en la que todos los legisladores se encontraban en el mismo supuesto de conocimiento del contenido de la reforma pretendida y, aunque sea un solo precepto, sus implicaciones son altamente relevantes al relacionarse con todas las votaciones de las leyes al interior del Congreso.

<sup>100</sup> En precedentes recientes, como la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada, la declaratoria de inconstitucionalidad por violaciones al procedimiento no alcanzó la mayoría calificada y se desestimó. Sin embargo, el caso que se nos presenta no sólo refleja las mismas violaciones que en ese precedente, sino que aquí la gran relevancia es que no se cumplió con la regla de votación exigida de dos terceras partes, aunado a los problemas de entrega de dictamen y motivación de la urgencia y obvia resolución.

<sup>101</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;



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.

118. En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, debe declararse la **inconstitucionalidad**, en su totalidad, del **Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis**, mediante el cual se reformó y adicionó el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado el doce de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado. En consecuencia, se ordena

---

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

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



la **reviviscencia** del contenido de este artículo 135 previo a las modificaciones que aquí se impugnan.<sup>102</sup>

119. Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Sin más aspectos que tratar, 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 Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte, por las razones señaladas en el apartado VII de esta decisión.

<sup>102</sup> Es aplicable, por analogía, el criterio que se refleja en la jurisprudencia P./J. 86/2007, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda', lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 778.



TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos, dando lugar a la reviviscencia del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, tal como se precisa en el apartado VIII de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** 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 con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir



la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

#### **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, 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: 1) ordenar la reviviscencia del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, previo a la expedición del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte y 2) determinar que la declaratoria 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 Morelos.

#### **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.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por una minoría parlamentaria de siete diputadas del Congreso y la Comisión de Derechos Humanos, ambos de Morelos, en contra del decreto que modificó el artículo 135 del Reglamento del Congreso de ese Estado.<sup>1</sup>

En la sentencia, si bien se reconoció legitimación en la causa a la Comisión de Derechos Humanos de Morelos para ejercer la acción, en la parte final del párrafo veintitrés se indicó que de conformidad con el inciso g), fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, interpretado a contrario sensu, una comisión Estatal no tiene legitimación para promover este medio de control Constitucional si no argumenta violación a derechos humanos. Por unanimidad de votos, el Pleno aprobó este apartado, pero con reservas de algunas Ministras y Ministros en torno al reconocimiento de la legitimación del citado organismo.<sup>2</sup>

En cuanto al tema de fondo, las accionantes alegaron que el procedimiento legislativo del que derivó la reforma y adición al precepto antes señalado tuvo vicios de carácter invalidante, pues la votación con la cual se aprobó no alcanzó la mayoría calificada que exige la Constitución del Estado, con detrimento a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, por mayoría de nueve votos,<sup>3</sup> el Pleno determinó invalidar la norma impugnada al considerar que la citada mayoría calificada, equivalente a las dos terceras partes de los veinte integrantes del Congreso Local, sólo se satisface con catorce votos y no con los trece que la aprobaron. Esto tiene sustento en que la votación exigida por la Constitución Local es mínima, de modo que, si las dos terceras partes de los veinte integrantes equivale a un número fraccionado, no existe justificación alguna para no tomar en cuenta la porción decimal resultante, pues ante la imposible división de un voto que la satisfaga, debe añadirse completo para cubrirla.

<sup>1</sup> Publicado el 12 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

<sup>2</sup> Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán y la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>3</sup> Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y la suscrita, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat integramos dicha mayoría.



Esta posición no sólo tuvo sustento en esa perspectiva numérica, sino en una justificación sustantiva derivada del respeto a los principios de una democracia deliberativa, que exigen una mayor participación en las decisiones que se adopten al interior del órgano legislativo, de manera que ese segmento de voto, por mínimo que sea, debe ser satisfecho para cumplir con la participación mínima que la Constitución Local exige en la aprobación de las reformas y adiciones al ordenamiento reglamentario en análisis.

De igual forma, pero con una mayoría de ocho votos,<sup>4</sup> se concluyó la existencia de diversas violaciones al procedimiento legislativo, consistentes en la omisión de dar a conocer el dictamen de la iniciativa con la anticipación debida, su calificación como de urgente y obvia resolución sin motivación, y con una votación calificada insuficiente, igual a la descrita en párrafos previos.

Aunque voté a favor en cada uno de estos apartados, respetuosamente me separo de algunas consideraciones, como preciso en este documento.

## **RAZONES DE LA CONCURRENCIA**

### ***a) Legitimación de la Comisión de Derechos Humanos de Morelos***

Estoy a favor de reconocer legitimación al citado organismo para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, pero no comparto la interpretación que se realiza en la última parte del párrafo veintitrés de la sentencia, descrita en párrafos previos, en el sentido de que una comisión estatal no tiene legitimación para promover este medio de control constitucional si no argumenta violación a derechos humanos.

A mi juicio, los organismos garantes de protección de los derechos humanos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas, sin necesidad de justificarse que tales leyes se estén combatiendo por violar derechos humanos. Podría parecer lógico que sólo esa tutela les corresponda a dichas comisiones protectoras, pero la segunda parte del párrafo que contiene el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional no contiene esa restricción, a diferencia de la primera parte de ese mismo párrafo, que al referirse a la legitimidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo ciñe a interponer este medio de control consti-

<sup>4</sup> El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se apartó de las consideraciones distintas a la insuficiencia de la votación.



tucional sólo respecto a normas que vulneren los derechos humanos, como puede observarse de la siguiente transcripción:

"**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.**"

Me parece que la última oración habilita a las comisiones de derechos humanos locales a presentar acciones de inconstitucionalidad con la sola condición de que sea "en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales". Desde mi perspectiva, respetuosamente, una interpretación contraria implicaría encontrar restricciones donde no las hay.

Ante la falta de restricción expresa en el texto constitucional, y que las entidades federativas cuentan con menos instancias legitimadas, a contrapelo de la Federación, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de alguna normativa local viciada (situación en la que los afectados directos son los ciudadanos de esa entidad), considero que el Constituyente permite que estos organismos locales de protección puedan desplegar una defensa con alcances mayores a los que pudiera tener el organismo homólogo a nivel nacional.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esta ha sido mi postura en otros asuntos similares. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2018, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno analizó



Esta ha sido mi postura en otros asuntos similares, así que, en congruencia con la postura que he sostenido en este Tribunal Pleno, aunque voté a favor del estudio de legitimación, me apartó de la consideración que menciono.

### ***b) Parámetro de regularidad constitucional en el estudio de fondo***

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente voto concurrente me permite expresar una perspectiva adicional que subyace a las violaciones de procedimiento legislativo, y que ha sido mi postura en asuntos similares.<sup>6</sup>

En mi opinión, existe un parámetro de índole constitucional, de carácter federal, que fue desatendido por las personas legisladoras que integran el Congreso Local, en específico, el previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que tales poderes se organizarán conforme con la Constitución de cada Estado:

**"Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ..."

Considero que dicho mandato convierte a la Constitución del Estado de Morelos en un parámetro de regularidad para el caso concreto, que debe observarse

---

la legitimación del Instituto de Transparencia de Veracruz en la que se impugnó la reforma a la ley de transparencia del mismo Estado.

El tema en legitimación consistió en que el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, exige que los organismos garantes locales previstos en el artículo 6o. constitucional pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales para proteger la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.

Una minoría de los integrantes de este Tribunal Pleno proponía sobreseer el asunto al considerar que, de una lectura de esta fracción, se desprendía que el organismo no tenía legitimación para plantear conceptos de invalidez para proteger su autonomía so pretexto de la vinculación de sus funciones con la protección de estos derechos. Sin embargo, en dicho asunto, me posicioné en el sentido de considerar que no existía esa limitación en el Texto Constitucional.

<sup>6</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 116/2020, resuelta el veintiséis de noviembre de dos mil veinte.



para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento a lo previsto en la Constitución Federal.

La Constitución Local señala en su artículo 50 que "(e)n la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación" y el artículo 44 indica que "(p)ara que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, **necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura**; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

Es necesario ponderar que, como se expuso párrafos atrás, el Congreso de Morelos aprobó la modificación al artículo 135 de su reglamento sin alcanzar la votación mínima que para ello exige su propia Constitución, en la medida que las dos terceras partes de las veinte personas que lo integran da como resultado una exigencia mínima de trece punto treinta y tres votos, que no puede cumplirse sólo con trece, y hace necesario, para salvaguardar la legitimidad democrática de la decisión, incrementar uno para cubrir, redondear o alcanzar la porción de voto faltante, lo que necesariamente lleva a exigir catorce. En ese sentido, si la reforma fue aprobada por trece votos de los veinte integrantes de la legislatura, no se cumple con la mayoría calificada.

Esta situación representa una inobservancia directa a la Constitución del Estado de Morelos que impacta en el **parámetro previsto en la Constitución Federal**, pues, como señalé, el Poder Legislativo del Estado de Morelos se organiza, conforme a su propia Constitución, a través de los parámetros de votación mínima para la reforma o adición de sus leyes o decretos, lo cual fue inobservado por parte del Poder Legislativo de esa entidad.

Así, a diferencia de otros asuntos en los que la Suprema Corte ha analizado violaciones al procedimiento legislativo, considero que aquí el problema medular no sólo se centra en si existió un adecuado debate parlamentario y que éste se vio afectado a partir de violaciones a la normativa interna, sino también y con una preponderancia mayor, una flagrante inobservancia al mandato previsto en la Constitución Local por parte del legislador y que se traduce, a su vez, en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal.

Si bien el incumplimiento con la votación mínima advertida incide negativamente en la legalidad y la democracia deliberativa, de mayor relevancia es que se entraña una transgresión al artículo 116 de la Constitución Federal que no sólo



no puede ser soslayada, sino que debiera ser el motivo principal de la invalidez, porque no trasciende únicamente a leyes orgánicas o procedimentales locales, sino a la misma Constitución Local, la cual tiene una calidad especial de acuerdo con el artículo 116 mencionado.

Si uno de los poderes locales de una entidad actúa en abierta transgresión a su Constitución Local, está infringiendo el artículo 116 ya mencionado, que claramente dispone: "Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos".<sup>7</sup> Se trata de un **principio de orden político instruido textualmente desde nuestra Máxima Norma Fundamental**.

Una actuación legislativa como la que se presentó en el caso concreto tiende a convalidar que el Poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución Local, lo cual contraría el mandato transcrito. Invaldarla sólo desde una perspectiva netamente procedimental generaría **el efecto perverso** de que pudiera interpretarse que no importa qué ordenen las Constituciones: es posible y viable desobedecerlas y considerar subsanado el daño toda vez que existió deliberación parlamentaria.

Por estas razones, considero que, al existir transgresiones a una Constitución Local por parte de un Poder de una entidad federativa, este caso es distinto al supuesto donde las violaciones procesales provienen de leyes de inferior jerarquía. La violación mayor deriva del desacato a su propio documento fundamental local por su vínculo directo con la Constitución Federal.

Si bien comparto la afectación a la legalidad y a la democracia deliberativa en este caso, son las reflexiones anteriores, más ceñidas y concurrentes, las que me llevaron a votar a favor de la propuesta, pues consideré que la inobservancia del Poder Legislativo del Estado de Morelos a su propia organización interna, de conformidad con lo que mandata su Constitución Local, es una desatención a la regularidad impuesta directamente por el artículo 116 de la Constitución Federal, una violación tan grave que tiene como efecto la invalidez del procedimiento legislativo.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>7</sup> El precepto agrega después una serie de principios básicos a seguir, pero además de anotarlos después de una coma, no establece que solamente esas reglas no podrán franquearse, al contrario, es expreso de que los Poderes de los Estado se organizarán acorde a sus constituciones.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE REMITE A OTROS ORDENAMIENTOS QUE NO FUERON IMPUGNADOS EN SU OPORTUNIDAD, RESULTAN INSUFICIENTES PARA ANALIZAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE TALES NORMAS (ARTÍCULO 4o. DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ALVARADO, BOCA DEL RÍO, COATEPEC, COATZACOALCOS, CÓRDOBA, COSOLEACAQUE, EMILIANO ZAPATA, MEDELLÍN, MISANTLA, ORIZABA, PAPANTLA, TIERRA BLANCA Y VERACRUZ, TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR CERTIFICACIONES Y BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS CON EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES, QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO NI A LOS COSTOS QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIONES I Y II, INCISOS A), B), Y C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALAPA, 14, FRACCIONES I Y II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATLÁN, ACAYUCAN, ACTOPAN, ACULA, ACULTZINGO, AGUA DULCE, ÁLAMO TEMAPACHE, ALPATLÁHUAC, ALTO LUCERO, ALTOTONGA, AMATITLÁN, AMATLÁN DE LOS REYES, ÁNGEL R. CABADA, APAZAPAN, AQUILA, ASTACINGA, ATLAHUILCO, ATOYAC, ATZACAN, ATZALAN, AYAHUALULCO, BANDERILLA, BENITO JUÁREZ, CALCAHUALCO, CAMARÓN TEJEDA, CAMERINO Z. MENDOZA, CARLOS A. CARRILLO, CARRILLO PUERTO, CASTILLO DE TEAYO, CATEMACO, CAZONES DE HERRERA, CERRO AZUL, CITLALTÉPETL, COACOATZINTLA, COAHUITLÁN, COATZINTLA, COETZALA, COLIPA, COMAPA, COSAMALOAPAN, COSAUTLÁN DE CARVAJAL, COSCOMATEPEC, COTAXTLA, COXQUIHUI, COYUTLA, CUICHAPA, CUITLÁHUAC, CHACAL-**



TIANGUIS, CHALMA, CHICONAMEL, CHICONQUIACO, CHICONTEPEC, CHINAMECA, CHINAMPA, CHOCAMAN, CHONTLA, CHUMATLÁN, EL HIGO, ESPINAL, FILOMENO MATA, FORTÍN, GUTIÉRREZ ZAMORA, HIDALGOTITLÁN, HUATUSCO, HUAYACOCOTLA, HUEYAPAN DE OCAMPO, HUILOAPAN DE CUAUHTÉMOC, IGNACIO DE LA LLAVE, ILAMATLÁN, ISLA, IXCATEPEC, IXHUACÁN DE LOS REYES, IXHUATLÁN DE MADERO, IXHUATLÁN DEL CAFÉ, IXHUATLÁN DEL SURESTE, IXHUATLANCILLO, IXMATLAHUACAN, IXTACZOQUITLÁN, JALACINGO, JALCOMULCO, JÁLTIPAN, JAMAPA, JESÚS CARRANZA, JILOTEPEC, JOSÉ AZUETA, JUAN RODRÍGUEZ CLARA, JUCHIQUE DE FERRER, LA ANTIGUA , LA PERLA, LANDERO Y COSS, LAS CHOAPAS, LAS MINAS, LAS VIGAS DE RAMÍREZ, LERDO DE TEJADA, LOS REYES, MAGDALENA, MALTRATA, MANLIO FABIO ALTAMIRANO, MARIANO ESCOBEDO, MARTÍNEZ DE LA TORRE, MECATLÁN, MECAYAPAN, MIAHUATLÁN, MIXTLA DE ALTAMIRANO, MOLOACÁN, NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO, NOALINCO, NARANJAL, NARANJOS-AMATLÁN, NAUTLA, NOGALES, OLUTA, OMEALCA, OTATITLÁN, OTEAPAN, OZULUAMA, PAJAPAN, PÁNUCO, PASO DE OVEJAS, PASO DEL MACHO, PEROTE, PLATÓN SÁNCHEZ, PLAYA VICENTE, POZA RICA DE HIDALGO, PUEBLO VIEJO, PUENTE NACIONAL, RAFAEL DELGADO, RAFAEL LUCIO, RÍO BLANCO, SALTABARRANCA, SAN ANDRÉS TENEJAPAN, SAN ANDRÉS TUXTLA, SAN JUAN EVANGELISTA, SAN RAFAEL, SANTIAGO SOCHIAPAN, SANTIAGO TUXTLA, SAYULA DE ALEMÁN , SOCHIAPA, SOCONUSCO, SOLEDAD ATZOMPA, SOLEDAD DE DOBLADO, SOTEAPAN, TAMALÍN, TAMIHUA, TAMPICO ALTO, TANCOCO, TANTIMA, TANTOYUCA, TATAHUICAPAN DE JUÁREZ, TATATILA, TECOLUTLA, TEHUIPANGO, TEMPOAL, TENAMPA, TENOCHTITLÁN, TEOCELO, TEPATLAXCO, TEPETLÁN, TEPETZINTLA, TEQUILA, TEXCATEPEC, TEXHUACÁN, TEXISTEPEC, TEZONAPA, TIHUATLÁN, TLACHICHILCO, TLACOJALPAN, TLACOLULAN, TLACOTALPAN, TLACOTEPEC DE MEJÍA, TLALIXCOYAN, TLALNELHUAYOCAN, TLALTETELA, TLAPACOYAN, TLAOUILPA, TLILAPAN, TOMATLÁN, TONAYÁN, TOTUTLA, TRES VALLES, TUXPAN, TUXTILLA, ÚRSULO GALVÁN, UXPANAPA, VEGA DE ALATORRE, VILLA ALDAMA, XICO, XOXOCOTLA, YANGA, YECUATLA, ZACUALPAN, ZARAGOZA, ZENTLA, ZONGOLICA, ZONTECOMATLÁN Y ZOZOCOLCO DE HIDALGO, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020].



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

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O IMPRESOS POR MEDIO DE DISPOSITIVO INFORMÁTICO, MEDIANTE SU DIGITALIZACIÓN EN DISPOSITIVO DE ALMACENAMIENTO O DISCO COMPACTO AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y C), DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATLÁN, ACAYUCAN, ACTOPAN, ACULA, ACULTZINGO, AGUA DULCE, ÁLAMO TEMAPACHE, ALPATLÁHUAC, ALTO LUCERO, ALTOTONGA, AMATITLÁN, AMATLÁN DE LOS REYES, ÁNGEL R. CABADA, APAZAPAN, AQUILA, AS-TACINGA, ATLAHUILCO, ATOYAC, ATZACAN, ATZALAN, AYAHUALULCO, BANDERILLA, BENITO JUÁREZ, CALCAHUALCO, CAMARÓN TEJEDA,**



CAMERINO Z. MENDOZA, CARLOS A. CARRILLO, CARRILLO PUERTO, CASTILLO DE TEAYO, CATEMACO, CAZONES DE HERRERA, CERRO AZUL, CITLALTÉPETL, COACOATZINTLA, COAHUITLÁN, COATZINTLA, COETZALA, COLIPA, COMAPA, COSAMALOAPAN, COSAUTLÁN DE CARVAJAL, COSCOMATEPEC, COTAXTLA, COXQUIHUI, COYUTLA, CUICHAPA, CUITLÁHUAC, CHACALTIANGUIS, CHALMA, CHICONAMEL, CHICONQUIACO, CHICONTEPEC, CHINAMECA, CHINAMPA, CHOCAMAN, CHONTLA, CHUMATLÁN, EL HIGO, ESPINAL, FILOMENO MATA, FORTÍN, GUTIÉRREZ ZAMORA, HIDALGOTITLÁN, HUATUSCO, HUAYACOCOTLA, HUEYAPAN DE OCAMPO, HUILOAPAN DE CUAUHTÉMOC, IGNACIO DE LA LLAVE, ILAMATLÁN, ISLA, IXCATEPEC, IXHUACÁN DE LOS REYES, IXHUATLÁN DE MADERO, IXHUATLÁN DEL CAFÉ, IXHUATLÁN DEL SURESTE, IXHUATLANCILLO, IXMATLAHUACAN, IXTACZOQUITLÁN, JALACINGO, JALCOMULCO, JÁLTIPAN, JAMAPA, JESÚS CARRANZA, JILOTEPEC, JOSÉ AZUETA, JUAN RODRÍGUEZ CLARA, JUCHIQUE DE FERRER, LA ANTIGUA, LA PERLA, LANDERO Y COSS, LAS CHOAPAS, LAS MINAS, LAS VIGAS DE RAMÍREZ, LERDO DE TEJADA, LOS REYES, MAGDALENA, MALTRATA, MANLIO FABIO ALTAMIRANO, MARIANO ESCOBEDO, MARTÍNEZ DE LA TORRE, MECATLÁN, MECAYAPAN, MIAHUATLÁN, MIXTLA DE ALTAMIRANO, MOLOACÁN, NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO, NOALINCO, NARANJAL, NARANJOS-AMATLÁN, NAUTLA, NOGALES, OLUTA, OMEALCA, OTATITLÁN, OTEAPAN, OZULUAMA, PAJAPAN, PÁNUCO, PASO DE OVEJAS, PASO DEL MACHO, PEROTE, PLATÓN SÁNCHEZ, PLAYA VICENTE, POZA RICA DE HIDALGO, PUEBLO VIEJO, PUENTE NACIONAL, RAFAEL DELGADO, RAFAEL LUCIO, RÍO BLANCO, SALTABARRANCA, SAN ANDRÉS TENEJAPAN, SAN ANDRÉS TUXTLA, SAN JUAN EVANGELISTA, SAN RAFAEL, SANTIAGO SOCHIAPAN, SANTIAGO TUXTLA, SAYULA DE ALEMÁN, SOCHIAPA, SOCONUSCO, SOLEDAD ATZOMPA, SOLEDAD DE DOBLADO, SOTEAPAN, TAMALÍN, TAMIAHUA, TAMPICO ALTO, TANCOCO, TANTIMA, TANTOYUCA, TATAHUICAPAN DE JUÁREZ, TATATILA, TECOLUTLA, TEHUIPANGO, TEMPOAL, TENAMPA, TENOCHTITLÁN, TEOCELO, TEPATLAXCO, TEPETLÁN, TEPETZINTLA, TEQUILA, TEXCATEPEC, TEXHUACÁN, TEXISTEPEC, TEZONAPA, TIHUATLÁN, TLACHICHILCO, TLACOJALPAN, TLACOLULAN, TLACOTALPAN, TLACOTEPEC DE MEJÍA, TLALIXCOYAN, TLALNELHUAYOCAN, TLALTETELA, TLAPACOYAN, TLAQUILPA, TLILAPAN, TOMATLÁN, TONAYÁN, TOTUTLA, TRES VALLES, TUXPAN, TUXTILLA, ÚRSULO GAL-



**VÁN, UXPANAPA, VEGA DE ALATORRE, VILLA ALDAMA, XICO, XOXOCOTLA, YANGA, YECUATLA, ZACUALPAN, ZARAGOZA, ZENTLA, ZONGOLICA, ZONTECOMATLÁN Y ZOCOLCO DE HIDALGO, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020].**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS CERTIFICADAS QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES POR CADA HOJA O FRACCIÓN, RESULTAN DESPROPORCIONADAS TOMANDO EN CUENTA EL COSTO REAL QUE IMPLICA LA EJECUCIÓN DEL SERVICIO PRESTADO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN III, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALAPA, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020].**

**X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS CERTIFICADAS, INCLUYENDO LA BÚSQUEDA DE DATOS, RESULTAN DESPROPORCIONADAS TOMANDO EN CUENTA EL COSTO REAL QUE IMPLICA LA EJECUCIÓN DEL SERVICIO PRESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MINATITLÁN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**XI. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**XII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 12, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "REGISTRO DE NACIMIENTOS EXTEMPORÁNEOS 1.5" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MINATITLÁN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**



**XIII. 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 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "REGISTRO DE NACIMIENTOS EXTEMPORÁNEOS 1.5", Y 14, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MINATITLÁN, 12, FRACCIONES I, II, INCISOS A), B) Y C), Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALAPA Y 14, FRACCIONES I, II Y IV, INCISOS A) Y C), DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATLÁN, ACAYUCAN, ACTOPAN, ACULA, ACULTZINGO, AGUA DULCE, ÁLAMO TEMAPACHE, ALPATLÁHUAC, ALTO LUCERO, ALTO-TONGA, AMATITLÁN, AMATLÁN DE LOS REYES, ÁNGEL R. CABADA, APAZAPAN, AQUILA, ASTACINGA, ATLAHUILCO, ATOYAC, ATZACAN, ATZALAN, AYAHUALULCO, BANDERILLA, BENITO JUÁREZ, CALCAHUALCO, CAMARÓN TEJEDA, CAMERINO Z. MENDOZA, CARLOS A. CARRILLO, CARRILLO PUERTO, CASTILLO DE TEAYO, CATEMACO, CAZONES DE HERRERA, CERRO AZUL, CITLALTÉPETL, COACOATZINTLA, COAHUITLÁN, COATZINTLA, COETZALA, COLIPA, COMAPA, COSAMALOAPAN, COSAUTLÁN DE CARVAJAL, COSCOMATEPEC, COTAXTLA, COXQUIHUI, COYUTLA, CUICHAPA, CUITLÁHUAC, CHACALTIANGUIS, CHALMA, CHICONAMEL, CHICONQUIACO, CHICONTEPEC, CHINAMECA, CHINAMPA, CHOCAMAN, CHONTLA, CHUMATLÁN, EL HIGO, ESPINAL, FILOMENO MATA, FORTÍN, GUTIÉRREZ ZAMORA, HIDALGOTITLÁN, HUATUSCO, HUAYACOCOTLA, HUEYAPAN DE OCAMPO, HUILOAPAN DE CUAUHTÉMOC, IGNACIO DE LA LLAVE, ILAMATLÁN, ISLA, IXCATEPEC, IXHUACÁN DE LOS REYES, IXHUATLÁN DE MADERO, IXHUATLÁN DEL CAFÉ, IXHUATLÁN DEL SURESTE, IXHUATLANCILLO, IXMATLAHUACAN, IXTACZOQUITLÁN, JALACINGO, JALCOMULCO, JÁLTIPAN, JAMAPA, JESÚS CARRANZA, JILOTEPEC, JOSÉ AZUETA, JUAN RODRÍGUEZ CLARA, JUCHIQUE DE FERRER, LA ANTIGUA, LA PERLA, LANDERO Y COSS, LAS CHOAPAS, LAS MINAS, LAS VIGAS DE RAMÍREZ, LERDO DE TEJADA, LOS REYES, MAGDALENA, MALTRATA, MANLIO FABIO ALTAMIRANO, MARIANO ESCOBEDO, MARTÍNEZ DE LA TORRE, MECATLÁN, MECAYAPAN, MIAHUATLÁN, MIXTLA DE ALTAMIRANO, MOLOACAN, NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO, NOALINCO, NARANJAL, NARANJOS-AMATLÁN, NAUTLA, NOGALES, OLUTA, OMEALCA, OTATITLÁN, OTEAPAN, OZULUAMA, PAJAPAN, PÁNUCO, PASO DE OVEJAS, PASO DEL MACHO, PEROTE, PLATÓN SÁNCHEZ, PLAYA VICENTE, POZA RICA DE HI-**



DALGO, PUEBLO VIEJO, PUENTE NACIONAL, RAFAEL DELGADO, RAFAEL LUCIO, RÍO BLANCO, SALTABARRANCA, SAN ANDRÉS TENEJAPAN, SAN ANDRÉS TUXTLA, SAN JUAN EVANGELISTA, SAN RAFAEL, SANTIAGO SOCHIAPAN, SANTIAGO TUXTLA, SAYULA DE ALEMÁN, SOCHIAPA, SOCONUSCO, SOLEDAD ATZOMPA, SOLEDAD DE DOBLADO, SOTEAPAN, TAMALÍN, TAMIAHUA, TAMPICO ALTO, TANCOCO, TANTIMA, TANTOYUCA, TATAHUICAPAN DE JUÁREZ, TATATILA, TECOLUTLA, TEHUIPANGO, TEMPOAL, TENAMPA, TENOCHTITLÁN, TEOCELO, TEPATLAXCO, TEPETLÁN, TEPETZINTLA, TEQUILA, TEXCATEPEC, TEXHUACÁN, TEXISTEPEC, TEZONAPA, TIHUATLÁN, TLACHICHILCO, TLACOJALPAN, TLACOLULAN, TLACOTALPAN, TLACOTEPEC DE MEJÍA, TLALIXCOYAN, TLALNELHUAYOCAN, TLALTETELA, TLAPACOYAN, TLAQUILPA, TLILAPAN, TOMATLÁN, TONAYÁN, TOTUTLA, TRES VALLES, TUXPAN, TUXTILLA, ÚRSULO GALVÁN, UXPANAPA, VEGA DE ALATORRE, VILLA ALDAMA, XICO, XOXOCOTLA, YANGA, YECUATLA, ZACUALPAN, ZARAGOZA, ZENTLA, ZONGOLICA, ZONTECOMATLÁN Y ZOZOCOLCO DE HIDALGO, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020].

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE EN LO FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "REGISTRO DE NACIMIENTOS EXTEMPORÁNEOS 1.5", Y 14, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MINATITLÁN, 12, FRACCIONES I, II, INCISOS A), B) Y C), Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALAPA Y 14, FRACCIONES I, II Y IV, INCISOS A) Y C), DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATLÁN, ACAYUCAN, ACTOPAN, ACULA, ACULTZINGO, AGUA DULCE, ÁLAMOTEMAPACHE, ALPATLÁHUAC, ALTO LUCERO, ALTOTONGA, AMATITLÁN, AMATLÁN DE LOS REYES, ÁNGEL R. CABADA, APAZAPAN, AQUILA, ASTACINGA, ATLAHUILCO, ATOYAC, ATZACAN, ATZALAN, AYAHUALULCO, BANDERILLA, BENITO JUÁREZ, CALCAHUALCO, CAMARÓN TEJEDA, CAMERINO Z. MENDOZA, CARLOS A. CARRILLO, CARRILLO PUERTO, CASTILLO DE TEAYO, CATEMACO, CAZONES DE HERRERA, CERRO AZUL, CITLALTÉPETL, COACOATZINTLA, COAHUITLÁN, COATZINTLA, COETZALA, COLIPA, COMAPA, COSAMALOA-



PAN, COSAUTLÁN DE CARVAJAL, COSCOMATEPEC, COTAXTLA, COXQUIHUI, COYUTLA, CUICHAPA, CUITLÁHUAC, CHACALTIANGUIS, CHALMA, CHICONAMEL, CHICONQUIACO, CHICONTEPEC, CHINAMECA, CHINAMPA, CHOCAMAN, CHONTLA, CHUMATLÁN, EL HIGO, ESPINAL, FILOMENO MATA, FORTÍN, GUTIÉRREZ ZAMORA, HIDALGOTITLÁN, HUATUSCO, HUAYACOCOTLA, HUEYAPAN DE OCAMPO, HUILOAPAN DE CUAUHTÉMOC, IGNACIO DE LA LLAVE, ILAMATLÁN, ISLA, IXCATEPEC, IXHUACÁN DE LOS REYES, IXHUATLÁN DE MADERO, IXHUATLÁN DEL CAFÉ, IXHUATLÁN DEL SURESTE, IXHUATLANCILLO, IXMATLAHUACAN, IXTACZOQUITLÁN, JALACINGO, JALCOMULCO, JÁLTIPAN, JAMAPA, JESÚS CARRANZA, JILOTEPEC, JOSÉ AZUETA, JUAN RODRÍGUEZ CLARA, JUCHIQUE DE FERRER, LA ANTIGUA, LA PERLA, LANDERO Y COSS, LAS CHOAPAS, LAS MINAS, LAS VIGAS DE RAMÍREZ, LERDO DE TEJADA, LOS REYES, MAGDALENA, MALTRATA, MANLIO FABIO ALTAMIRANO, MARIANO ESCOBEDO, MARTÍNEZ DE LA TORRE, MECATLAN, MECAYAPAN, MIAHUATLÁN, MIXTLA DE ALTAMIRANO, MOLOACÁN, NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO, NOALINCO, NARANJAL, NARANJOS-AMATLÁN, NAUTLA, NOGALES, OLUTA, OMEALCA, OTATITLÁN, OTEAPAN, OZULUAMA, PAJAPAN, PÁNUCO, PASO DE OVEJAS, PASO DEL MACHO, PEROTE, PLATÓN SÁNCHEZ, PLAYA VICENTE, POZA RICA DE HIDALGO, PUEBLO VIEJO, PUENTE NACIONAL, RAFAEL DELGADO, RAFAEL LUCIO, RÍO BLANCO, SALTABARRANCA, SAN ANDRÉS TENEJAPAN, SAN ANDRÉS TUXTLA, SAN JUAN EVANGELISTA, SAN RAFAEL, SANTIAGO SOCHIAPAN, SANTIAGO TUXTLA, SAYULA DE ALEMÁN, SOCHIAPA, SOCONUSCO, SOLEDAD ATZOMPA, SOLEDAD DE DOBLADO, SOTEAPAN, TAMALÍN, TAMIAHUA, TAMPICO ALTO, TANCOCO, TANTIMA, TANTOYUCA, TATAHUICAPAN DE JUÁREZ, TATATILA, TECOLUTLA, TEHUIPANGO, TEMPOAL, TENAMPA, TENOCHTITLÁN, TEOCELO, TEPATLAXCO, TEPETLÁN, TEPETZINTLA, TEQUILA, TEXCATEPEC, TEXHUACÁN, TEXISTEPEC, TEZONAPA, TIHUATLÁN, TLACHICHILCO, TLACOJALPAN, TLACOLULAN, TLACOTALPAN, TLACOTEPEC DE MEJÍA, TLALIXCOYAN, TLALNELHUAYOCAN, TLALTETELA, TLAPACOYAN, TLAQUILPA, TLILAPAN, TOMATLÁN, TONAYÁN, TOTUTLA, TRES VALLES, TUXPAN, TUXTILLA, ÚRSULO GALVÁN, UXPANAPA, VEGA DE ALATORRE, VILLA ALDAMA, XICO, XOXOCOTLA, YANGA, YECUATLA, ZACUALPAN, ZARAGOZA, ZENTLA, ZONGOLICA, ZONTECOMATLÁN Y ZOZOCOLCO DE HIDALGO, DEL ESTADO



## **DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE DICIEMBRE DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el **ocho de diciembre de dos mil veinte**.

**VISTOS**, para resolver los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos numerales de las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte de varios Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

RESULTANDO:

**(1) I. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado el treinta de enero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de diversas porciones de las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, de distintos Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitidas y promulgadas, respectivamente, por el Congreso y el gobernador, ambos de dicha entidad, las cuales se precisan a continuación:

a) Cobros excesivos y desproporcionales por **acceso a la información**.

• **Artículo 14, fracciones I, II y IV, incisos a) y c)**, de las Leyes de Ingresos, correspondientes al ejercicio fiscal 2020, para los Municipios de Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Atlapaláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Amatlán, Amatlán de los Reyes, Ángel



R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Calcahualco, Camarón Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuilán, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscoma-tepec, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepec, Chinameca, Chinampa, Chocaman, Chontla, Chumatlán, El Higo, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Iamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Noalincó, Naranja, Naranjos-Amatlán; Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnelhuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Úrsulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo.

• **Artículo 14, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal 2020.



• **Artículo 12, fracciones I y II, excepto el inciso d) y III,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalapa.

• **Artículo 4** de la Ley de Ingresos, correspondiente al ejercicio fiscal 2020 de los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz.

b) Por vulnerar el **derecho a la identidad.**

• **Artículo 12, en la porción normativa "registro de nacimiento extemporáneos (sic) 1.5"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al ejercicio fiscal 2020.

**(2) II. Artículos que se estiman violados.** La promovente sostiene que los numerales combatidos vulneran los artículos 1o., 4o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 15, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

**(3)** Lo anterior, en relación con los derechos de acceso a la información, a la seguridad jurídica, identidad, gratuidad en el registro de nacimiento, gratuidad en el acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria.

**(4) III. Conceptos de invalidez.** En síntesis, la accionante fundamenta las violaciones que aduce a los derechos referidos en los argumentos siguientes:

**(5)** En el **primer concepto** señala que las normas impugnadas prevén cobros injustificados por la búsqueda, reproducción en copias simples, impresiones, copias certificadas y por la digitalización de información pública, lo que contraviene el derecho de acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



(6) Explica que las normas correspondientes a los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz no configuran el derecho impugnado, sino que para su operatividad normativa remiten a sus respectivos Códigos Hacendarios, los cuales establecen los costos que se generarán por la contribución correspondiente, por lo que al ser idénticos los preceptos para esos Municipios, solicita que al aludirse al Municipio veracruzano se entienda la referencia a los doce restantes (foja 24).

(7) Indica que en el capítulo V (artículos 222 a 224) del título segundo, denominado "De los derechos por servicios prestados por las dependencias y entidades municipales" del Código Hacendario para el Municipio de Alvarado, se prevén los derechos por expedición de certificados y constancias y, concretamente en el numeral 224, fracciones I, II, incisos a), b) y c), X, incisos a) y c), se encuentran las tarifas por concepto de derechos por la búsqueda y reproducción de información solicitada, por lo que pide formen parte integrante del contenido de los artículos impugnados correspondientes a los trece Municipios (foja 25).

(8) Afirma que dicho precepto establece tarifas injustificadamente diferenciadas en razón a si el texto solicitado está escrito a uno o dos espacios, si es por ambas caras –o no– y prevé una tarifa relativa a la búsqueda de documentos, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda.

(9) Sostiene que de acuerdo con el parámetro normativo que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información, los artículos impugnados difieren del principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo de los materiales de entrega, envío o, en su caso, certificación, por lo que cualquier otro cobro implicaría que la autoridad está grabando la información.

(10) Además, que de conformidad con el artículo 134 constitucional, los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, lo que implica que la adquisición de los materiales por parte de los Municipios para la reproducción de información derivada del derecho de acceso a la información deba hacerse acorde a las mejores condi-



ciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras.

**(11)** Lo anterior, porque la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**(12)** Destaca que esta Suprema Corte ha determinado que para la aplicación del principio de gratuidad se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la que se explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que se utilizó para llegar a los mismos, es decir, que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

**(13)** Señala que las leyes combatidas fijan cuotas por la búsqueda de información, así como tarifas diferenciadas por la reproducción de información en razón a los espacios en que hayan sido escrito los documentos –a uno o doble espacio– o si son por ambas caras –o no– de una hoja; distinción que –en su opinión– es injustificada, puesto que los materiales para su reproducción son los mismos.

**(14)** Menciona, además, que ni en las leyes impugnadas ni en los dictámenes correspondientes se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, como lo sería, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros; no obstante que recaía en el legislador local la carga de demostrar que el cobro establecido en las disposiciones reclamadas por la entrega de información en diversos medios, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas.

**(15)** Afirma que si no existe razonamiento que justifique el cobro para la reproducción de información con una base objetiva, significa que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los insumos utilizados en la reproducción de información en copias simples, impresiones y certificación de documentos, transgrediendo el principio de gratuidad



de acceso a la información pública, contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, por lo que deben declararse inválidas las normas impugnadas.

(16) Adicionalmente, la promovente sostiene que las normas controvertidas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, porque los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

(17) Expresa que, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, impresiones y certificación de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que las tarifas establecidas sean acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados e iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

(18) Finalmente, menciona que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues terminan teniendo un efecto inhibitorio para cumplir su función social de buscar información sobre temas de interés público.

(19) En el **segundo concepto** de invalidez, señala que el artículo impugnado en el inciso b) del apartado III de la demanda, prevé el cobro por el registro de nacimiento extemporáneo, lo que transgrede el derecho de igualdad, gratuidad y a la identidad, en términos de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

(20) Menciona que el registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que necesita del cumplimiento de una obligación por parte del Estado para hacerlo efectivo, pues constituye el reconocimiento de existencia de otros derechos, tales como nombre, nacionalidad, filiación y personalidad jurídica y, a su vez, permite la participación social.

(21) De modo que la inhibición, impedimento o limitación del acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, transgrede su derecho a la identidad; máxime que la carencia de registro y acta de nacimiento puede constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.



(22) Lo anterior tomando en cuenta que esta problemática afecta en mayor medida a los niños pertenecientes a comunidades indígenas o de zonas marginadas, así como migrantes o aquellos que viven en áreas rurales o zonas remotas, además, hay que considerar que no se efectúa el registro por razones diversas, tales como: nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural; de modo que el costo del acta de nacimiento se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido.

(23) Afirma que la disposición impugnada de la Ley de Ingresos para el Municipio veracruzano de Minatitlán establece una tarifa de 1.5 UMA por el registro de nacimiento que se realice de forma extemporánea, lo que significa que introduce un pago directo o indirecto por el ejercicio del derecho a la identidad, cuya consecuencia es desincentivar a las personas a acudir al registro y, por ende, se erige como un obstáculo para acceder a la identidad y sus derechos conexos.

(24) El referido cobro carece de justificación constitucional y se traduce en barreras que impiden la realización efectiva del derecho en cuestión, porque tal y como lo ha establecido este Alto Tribunal, aun cuando dicha tarifa pudiera perseguir un fin legítimo, como lo es propiciar que los padres declaren el nacimiento de sus hijas e hijos de manera inmediata al nacimiento, lo cierto es que se vuelve un desincentivo.

(25) **IV. Turno, admisión y trámite.** Por acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, y turnarlo a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

(26) Atento a lo anterior, mediante proveído de siete de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite este medio de control constitucional, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz que rindieran sus respectivos informes, y ordenó dar vista con este medio impugnativo a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de ser el caso, manifieste lo que a su representación corresponda.



**(27) V. Informe del Poder Legislativo de Veracruz.** La subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz rindió el informe solicitado a dicha autoridad, en los términos medulares que se relacionan a continuación:

**(28)** Afirma que la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado expidió las Leyes de Ingresos de los 212 Municipios en uso de la facultad que le confieren los artículos 26, fracción I, inciso b), 33, fracción I, 38 y 71, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, y que no existe razón alguna para determinar que los artículos impugnados sean contrarios a la Norma Fundamental, ni a tratados internacionales.

**(29)** Considera que la ley impugnada está apegada al marco jurídico federal, por lo que se respetan y garantizan la protección de los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y pro-persona; de ahí que no se vulneran los derechos de acceso a la información, seguridad jurídica, identidad, gratuidad en el registro de nacimiento, gratuidad en el acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria.

**(30)** Asimismo, indica que la parte accionante no señaló como acto impugnado o normas a invalidar los códigos hacendarios correspondientes, sino únicamente las Leyes de Ingresos de diversos Municipios, lo que impide a este Alto Tribunal el estudio total de las normas cuya invalidez se reclama.

**(31)** Afirma que, en relación con el argumento de los cobros injustificados por la búsqueda, reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y por la digitalización, no se vulneran el derecho a la información ni los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones.

**(32)** Lo anterior, porque el artículo 124 de la Constitución Federal señala que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se tienen reservadas a los Estados, de modo que el Congreso del Estado está facultado para expedir leyes para determinar el presupuesto anual, así como las contribuciones para cada ejercicio fiscal y fijar las cuotas correspondientes.



(33) Aduce que, específicamente, no se viola el derecho de acceso a la información pública, pues se entiende como tal la consulta a la información que se encuentra en poder de la autoridad y que ésta no imponga un costo por la simple consulta y, en el caso, los cobros que se prevén derivan de la reproducción de constancias de información, sin que puedan considerarse desproporcionados, pues atiende a los gastos por recursos humanos y materiales.

(34) Afirma que, tal como lo ha establecido este Alto Tribunal, la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, implica que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que se realice de éste; sin embargo, puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a la modalidad de reproducción y los gastos de envío o entrega, por lo que deben calificarse como infundados los conceptos de invalidez que hace valer la promovente.

(35) En diverso argumento, menciona que la norma impugnada, relativa al cobro por registro de nacimiento extemporáneo, no atenta contra los principios y derechos a los que hace alusión la accionante, en virtud de que no se establece un cobro por la primera acta de nacimiento, sino que hace alusión a aquellas copias certificadas posteriores a la emisión de ésta, con lo que se respeta el derecho de todo individuo a la identidad.

(36) **VI. Informe del Poder Ejecutivo de Veracruz.** Al rendir el informe que le fue solicitado, el secretario de Gobierno del Estado, en representación de su gobernador señaló que, son ciertos los preceptos normativos cuya invalidez se demanda.

(37) Respecto de los cobros excesivos y desproporcionados por acceso a la información, estima que son proporcionales a los servicios de búsqueda y localización de información a fin de ponerla a disposición de los interesados en medios impresos, es decir, existe una relación entre el monto de los derechos y el costo de la generación de la información o reproducción, por lo que se justifica el cobro de los derechos cuestionados.

(38) Además, precisa que la actora no demandó la invalidez del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz, en el cual se sustentan los cobros o pagos de derechos que cuestiona, lo que impide se aborde la legalidad del cobro por los servicios del Registro Civil.



(39) En cuanto al cobro por registro de nacimiento extemporáneo, aclara que no se niega el registro ni la identidad, sino que se favorece a que no se realice fuera de los plazos señalados por la legislación, de modo que es totalmente justificado y evita la omisión o tardanza en el registro de los hijos.

(40) VII. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

(41) VIII. **Cierre de instrucción.** En proveído de uno de julio del año en curso se ordenó cerrar la instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

(42) PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General «Plenario» 5/2013,<sup>3</sup> toda vez

<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 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>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."

<sup>3</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."



que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General de la República.

**(43) SEGUNDO.—Oportunidad.** 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>4</sup> el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la norma impugnada, 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.

**(44)** En el caso, las normas impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve; de modo que el plazo para interponer este medio impugnativo transcurrió del miércoles uno al jueves treinta de enero de dos mil veinte.

**(45)** Tomando en consideración que el escrito inicial se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **lunes treinta de enero de dos mil veinte**, esto es, **último día del plazo**, se concluye que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió de manera oportuna.

**(46) TERCERO.—Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> la

<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.

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

<sup>5</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:



Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales.

(47) Al respecto, importa señalar que, en su escrito inicial, la promovente plantea, de manera medular, que las disposiciones cuestionadas resultan violatorias de los derechos a la seguridad jurídica, de acceso a la información, a la identidad, así como a los principios de gratuidad en el acceso a la información y en el registro de nacimiento, legalidad y de proporcionalidad tributaria.

(48) Además de lo anterior, en términos del artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> dicho órgano constitucional autónomo, al igual que los demás sujetos legitimados al efecto, debe comparecer a este Alto Tribunal por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

(49) Pues bien, en el caso, suscribe la demanda que da origen al presente medio de control constitucional la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien acredita su personería con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo durante el periodo correspondiente del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

"...

"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>6</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."

"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."



(50) Por otra parte, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>7</sup> así como el 18 de su Reglamento Interno,<sup>8</sup> dicho funcionario ostenta la representación de la accionante y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.

(51) Así, atento a lo anterior, es dable concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la presente acción de inconstitucionalidad, y que ésta es promovida por quien cuenta con facultades al efecto, por lo que debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en análisis.

(52) CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz no hicieron valer causas de improcedencia que deban ser analizadas en este asunto y este Alto Tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna.

(53) QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Con el objetivo de dar mayor claridad al estudio que se llevará a cabo en el presente asunto, resulta conveniente precisar las normas cuya invalidez se demanda, así como su contenido y los temas en los que se engloban:

**a. Cobros excesivos y desproporcionales por acceso a la información.**

• **Artículo 14, fracciones I, II y IV, incisos a) y c),** de las Leyes de Ingresos del Estado de Veracruz de los Municipios de: Acajete, Acatlán, Acayucan, Acto-

<sup>7</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."

<sup>8</sup> "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."



pan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Alpatláhuac, Alto Luce-ro, Altotonga, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderi-lla, Benito Juárez, Calcahualco, Camarón Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazonas de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuilán, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Co- mapa, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepec, Chinameca, Chinampa, Chocaman, Chontla, Chumatlán, El Higo, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Hua- yacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ilamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczo- quitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Noalincó, Naran- jal, Naranjos-Amatlán; Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Teneja- pan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tata- huicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenoch- titlán, Teocelo, Tepatlxaco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotal- pan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnelhuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Úrsulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Ye- cuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo, **cuyo contenido es idéntico**, a saber:



**"Artículo 14.** Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:

**"I.** Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, de 0.50 a 1 UMA.

**"II.** Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:

**"a)** Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.25 UMAs.

**"b)** Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.30 UMAs.

**"c)** En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.25 UMAs.

"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.25 UMAs.

"...

**"IV.** Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:

**"a)** Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio: 0.02 UMAs;

"...

**"b)** (sic) Por información grabada en disco de 3.5 pulgadas o disco compacto, por copia: 0.03 UMAs."



Municipio	Norma reclamada
Cosamaloapan	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, a 1 UMA.</p> <p>"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p>"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.25 UMAs.</p> <p>"b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.30 UMAs.</p> <p>"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.25 UMAs.</p> <p>"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.50 UMAs.</p> <p>"...</p> <p>"IV. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:</p> <p>"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio: 0.10 UMAs;</p> <p>"...</p> <p>"c) Por información grabada en disco compacto, por copia: 0.40 UMAs."</p>
Tamiahua	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p>



	<p>"I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, de 0.50 a 2 UMAs.</p> <p>"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p>"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.25 UMAs.</p> <p>"b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.30 UMAs.</p> <p>"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.25 UMAs.</p> <p>"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.25 UMAs.</p> <p>"...</p> <p>"IV. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:</p> <p>"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio: 0.02 UMAs;</p> <p>"...</p> <p>"c) Por información grabada en disco de 3.5 pulgadas o disco compacto, por copia: 0.03 UMAs."</p>
Tantoyuca	<p>"<b>Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, de 0.55 a 1.10 UMAs.</p>



"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:

"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.27 UMAs.

"b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.33 UMAs.

"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.27 UMAs.

"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.27 UMAs.

"...

"IV. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:

"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio: 0.02 UMAs;

"...

"c) Por información grabada en disco de 3.5 pulgadas o disco compacto, por copia: 0.03 UMAs."

• En cuanto a las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cosamaloapan, Tamiahua y Tantoyuca, no obstante que se reclaman las mismas porciones normativas, artículo 14, fracciones I, II y IV, incisos a) y c), éstas varían en cuanto a las cuotas que establecen, como se advierte del cuadro que se inserta a continuación:

• **Artículo 14, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán.



Municipio	Norma reclamada
Minatitlán	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificaciones y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Certificado o certificaciones expedidas por los funcionarios públicos autorizados por la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz para expedir el documento requerido, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, 1.5 UMAs.</p> <p><b>"II.</b> Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p><b>"a)</b> Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 1.30 UMAs.</p> <p><b>"b)</b> Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 1.35 UMAs.</p> <p><b>"c)</b> En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 1.30 UMAs.</p> <p>"En el caso a que se refiere esta fracción además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deberá sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la busca (sic), 0.50 UMAs."</p>

• **Artículo 12, fracciones I y II, excepto el inciso d) y III,** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalapa.

Municipio	Norma reclamada
Xalapa	<p><b>"Artículo 12.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y copias certificadas de documentos que obren en los archivos municipales, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Certificados o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada uno, 1.38 UMAs;</p>



"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:

"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 1.15 UMAs;

"b) Por hoja escrita a un espacio por ambas caras, 1.27 UMAs;

"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 1.15 UMAs; ...

"Además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la busca (sic), 0.35 UMAs;

"...

"III. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:

"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio, 0.023 UMAs;

"b) Por copias certificadas distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, por cada hoja o fracción, 0.288 UMAs;

"c) Por información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, por copia, 0.345 UMAs.

"El costo del envío de información corresponderá a las tarifas que apliquen las empresas de servicios de mensajería contratadas, así como a las determinadas por el Servicio Postal Mexicano, para el caso de envíos por correo certificado."

• **Artículo 4** de la Ley de Ingresos de los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz.



Municipio	Norma reclamada
Alvarado	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Alvarado, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Boca del Río	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Coatepec	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Coatepec, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Coatzacoalcos	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Coatzacoalcos, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Córdoba	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Cosoleacaque	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Cosoleacaque, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Emiliano Zapata	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Emiliano Zapata, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Medellín	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Medellín, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Misantla	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se regirán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Misantla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."



Orizaba	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Orizaba Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Papantla	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Papantla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Tierra Blanca	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario para el Municipio de Tierra Blanca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."
Veracruz	" <b>Artículo 4.</b> Los ingresos señalados en este ordenamiento se registrarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario municipal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás legislación aplicable."

**b. Por vulnerar el derecho a la identidad respecto del registro de nacimiento extemporáneo.**

Municipio	Texto				
Minatitlán	" <b>Artículo 12.</b> Los derechos por los servicios del Registro Civil municipal se causarán y pagarán, en UMAs, de acuerdo a las cuotas siguientes:				
Artículo 12, en la porción normativa "registro de nacimientos extemporáneos 1.5"	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Costo en UMAs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Registro de nacimiento extemporáneos (sic)</td> <td>1.5"</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Costo en UMAs	Registro de nacimiento extemporáneos (sic)	1.5"
Concepto	Costo en UMAs				
Registro de nacimiento extemporáneos (sic)	1.5"				

(54) Establecido lo anterior, el estudio de los conceptos de invalidez correspondientes se hará en considerandos independientes, en los que se abordará cada uno de los temas generales recién relacionados.

(55) SEXTO.—**Normas que establecen cuotas por la expedición de copias simples y certificadas, así como para el ejercicio del derecho de acceso a la información.**



(56) En el **primer** concepto de invalidez la accionante afirma que las normas controvertidas establecen cobros injustificados y desproporcionados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

(57) Sostiene que conforme a los artículos 6o. constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, pudiendo, excepcionalmente, cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información, ni el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante.

(58) Señala que tales preceptos establecen cobros injustificados por la reproducción de la información en copias simples, impresiones, copias certificadas y su digitalización, por lo que si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, sólo puede significar que la cuota se determinó arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales utilizados.

(59) Asimismo, se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria porque las cuotas fijadas no corresponden con lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada.

(60) Para el estudio de tales argumentos, resulta conveniente señalar en primer lugar, que en relación con los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz, la promovente reclamó el artículo 4 de las Leyes de Ingresos correspondientes, precisando que estas legislaciones no contemplan el derecho cuestionado (cobro por la reproducción de información pública), pero para su operatividad remiten al Código Hacendario perteneciente a cada una de esas localidades, los cuales establecen las cuotas por concepto de esos derechos, por lo que solicita que estas normas también se tengan como reclamadas.

(61) No obstante, el referido artículo 4 establece, en forma genérica, que los ingresos señalados en dichos ordenamientos (impuestos, derechos, aprove-



chamientos y otros) se registrarán conforme a lo establecido por el Código Hacendario respectivo, sin hacer referencia de manera precisa a uno en específico y mucho menos al derecho controvertido por la promovente.

(62) De ahí que, a juicio de este Alto Tribunal, determinar la constitucionalidad o no del artículo reclamado de las Leyes de Ingresos señaladas involucraría los diversos ingresos contemplados en esas legislaciones, sin que exista justificación alguna para ello, puesto que el reclamo de la accionante gira únicamente en función del cobro por los derechos derivados de la reproducción de información pública.

(63) Además, no es factible que a partir del análisis de aquél se determine la validez o invalidez de diversos preceptos de los códigos hacendarios que no fueron impugnados en su oportunidad, pues aun cuando se pudiera considerar que en su conjunto formen una unidad normativa, como se dijo, su análisis involucraría los diversos ingresos contemplados en esas legislaciones, sin justificación alguna; de modo que los argumentos de la accionante resultan insuficientes para analizar la inconstitucionalidad de tales normas.

(64) En consecuencia, lo procedente es **reconocer la validez** del artículo 4 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz.

(65) Determinado lo anterior, como se advierte de la transcripción realizada en el considerando previo, los supuestos previstos en los restantes preceptos impugnados establecen diversas cuotas por la expedición de copias simples, copias certificadas, así como la reproducción de información en medios magnéticos o electrónicos, calculadas mediante la unidad de medida y actualización UMA (equivalente a ochenta y seis pesos con ochenta y ocho centavos para el año dos mil veinte).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Información pública consultada de la página de Internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la dirección electrónica siguiente: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/UMA2020\\_01.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/UMA2020_01.pdf)



(66) Asimismo, se observa que, con excepción del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, las fracciones I y II de las normas cuestionadas no se relacionan directamente con el derecho de acceso a la información pública, tan es así que, las cuotas relativas a éste se encuentran reguladas en las fracciones III o IV de los numerales controvertidos. De ahí que, por cuestión metodológica, tales supuestos se analizarán en apartados distintos.

**a) Certificaciones y expedición de copias que no se relacionan con el derecho de acceso a la información.**

(67) En cuanto a este tema, este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

(68) Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho, otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

(69) Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."<sup>10</sup> y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."<sup>11</sup>

<sup>10</sup> P./J. 2/98. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, con número de registro digital: 196934.

<sup>11</sup> P./J. 3/98. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, con número de registro digital: 196933.



(70) Asimismo, en cuanto al tópico concretamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

(71) Además, precisaron que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

(72) Al respecto, las Salas establecieron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídicas al interesado, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

(73) A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

(74) Precisarón que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.



(75) Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).",<sup>12</sup> así como la tesis 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala, que dice: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena (sic) Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077, «con número de registro digital: 160577», que establece: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

<sup>13</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, «con número de registro digital: 164477», cuyo texto señala: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe



(76) A partir de tales premisas se analizarán las porciones relativas de las normas reclamadas, las cuales para mayor claridad se reproducen nuevamente:

Municipio	Norma reclamada
Cosamaloapan	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, a 1 UMA.</p> <p>"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p>"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.25 UMAs.</p> <p>"b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.30 UMAs.</p> <p>"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.25 UMAs.</p> <p>"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.50 UMAs."</p>
Tamiahua	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, de 0.50 a 2 UMAs.</p>

perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."



	<p><b>"II.</b> Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p><b>"a)</b> Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.25 UMAs.</p> <p><b>"b)</b> Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.30 UMAs.</p> <p><b>"c)</b> En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.25 UMAs.</p> <p>"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.25 UMAs."</p>
Tantoyuca	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, de 0.55 a 1.10 UMAs.</p> <p><b>"II.</b> Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p><b>"a)</b> Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.27 UMAs.</p> <p><b>"b)</b> Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.33 UMAs.</p> <p><b>"c)</b> En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.27 UMAs.</p> <p>"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.27 UMAs."</p>



<p>Xalapa</p>	<p><b>"Artículo 12.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y copias certificadas de documentos que obren en los archivos municipales, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Certificados o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada uno, 1.38 UMAs;</p> <p>"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p>"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 1.15 UMAs;</p> <p>"b) Por hoja escrita a un espacio por ambas caras, 1.27 UMAs;</p> <p>"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 1.15 UMAs;</p> <p>"Además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la busca (sic), 0.35 UMAs."</p>
<p>Resto de los Municipios (con excepción de Minatitlán)</p>	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, de 0.50 a 1 UMA.</p> <p>"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p>"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.25 UMAs.</p> <p>"b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.30 UMAs.</p> <p>"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.25 UMAs.</p>



"En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.25 UMAs."

**(77)** Como se ve, las normas impugnadas establecen el cobro de derechos por: **1.** Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales; y, **2.** Copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, en este último supuesto, atendiendo a los siguientes rubros: a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras; b) Por hoja escrita a un espacio por ambas caras; y, c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja.

**(78)** En cuanto al primer aspecto, las normas prevén (fracción I) el cobro en montos que oscilan desde 0.50 hasta 2 UMAs, equivalentes a \$43.44 (cuarenta y tres pesos 44/100 M.N.) y \$173.76 (ciento setenta y tres pesos 76/100 M.N.) respectivamente, por cada certificación de documentos.

**(79)** Por lo que hace a la expedición de copias de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales (fracción II), las normas cuestionadas establecen el cobro en las siguientes cantidades:

"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, en montos que van de 0.25 a 1.30 UMAs, equivalentes a \$21.72 (veintiún pesos 72/100 M.N.) y \$112.92 (ciento doce pesos 92/100 M.N.).

"b) Por hoja escrita a un espacio por ambas caras, de 0.30 a 1.35 UMAs, que ascienden a \$26.06 (veintiséis pesos 06/100 M.N.) y \$117.28 (ciento diecisiete pesos 28/100 M.N.).

"c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja de 0.25 a 1.30 UMAs, equivalentes a \$21.72 (veintiún pesos 72/100 M.N.) y \$112.92 (ciento doce pesos 92/100 M.N.)."

**(80)** A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo alega la accionante,



pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

**(81)** Es cierto que en el supuesto relativo a las certificaciones el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

**(82)** Además, este Alto Tribunal estima que la fracción I del artículo 14 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Alpatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Calchahuaco, Camarón Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuatlán, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepec, Chinameca, Chinampa, Chocaman, Chontla, Chumatlán, El Higo, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Iamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Noalincó, Naranjal, Naranjos-Amatlán; Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan



Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Sotepan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnelhuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Úrsulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo, contraviene el principio de seguridad jurídica, al establecer un parámetro mínimo y máximo para el cobro del derecho por la certificación de documentos.

(83) Ello es así, porque en la forma en que están redactadas las normas permiten a la autoridad municipal decidir a su entera libertad en qué casos procede la aplicación del valor de entre 0.50 y hasta 2 UMAs (u otro valor intermedio) por la prestación del servicio, sin que para ello exista una condición objetiva que brinde certidumbre al solicitante respecto de la cantidad que debe pagar por cada copia certificada.

(84) Además, en el caso de la segunda fracción el legislador local estableció que, además de los derechos ahí previstos, se cobrará una cuota por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, **por cada año** que comprenda la búsqueda, que puede ir de 0.25 a 0.50 UMAs equivalentes a \$21.72 (veintiún pesos 72/100 M.N.) y \$43.44 (cuarenta y tres pesos 44/100 M.N.), lo que evidencia aún más la desproporcionalidad de dichas cuotas.

(85) Por tanto, **deben invalidarse las porciones normativas analizadas.**

(86) Consideraciones generales a las aquí expresadas fueron desarrolladas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 15/2019<sup>14</sup> y 93/2020.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



## b) Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información.

(87) Para el análisis de tales supuestos, conviene recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,<sup>16</sup> 13/2018 y su acumulada 25/2018,<sup>17</sup> 10/2019,<sup>18</sup> 13/2019,<sup>19</sup> 15/2019<sup>20</sup> y 27/2019,<sup>21</sup> en las que se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional,<sup>22</sup> se pronunció sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, haciendo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

(88) Así, el Tribunal Pleno determinó que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información.

(89) El principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>23</sup> en donde se

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>17</sup> Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>20</sup> Resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>22</sup> **Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

<sup>23</sup> **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.



estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Asimismo, su artículo 141<sup>24</sup> dispone que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

**(90)** Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizarla.

**(91)** Conforme a lo anterior, se estableció que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

---

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

<sup>24</sup> **"Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

**"I.** El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

**"II.** El costo de envío, en su caso, y

**"III.** El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



(92) Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

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

(94) También se señaló que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en la misma.

(95) Con base en el parámetro de constitucionalidad expuesto, se analizarán los supuestos previstos en las disposiciones impugnadas, las cuales se transcriben nuevamente, para mayor claridad:

Municipio	Norma reclamada
Cosamaloapan	<p><b>"Artículo 14.</b> Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán a las cuotas siguientes:</p> <p>" ...</p>



	<p>"IV. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:</p> <p>"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio: 0.10 UMAs;</p> <p>"...</p> <p>"c) Por información grabada en disco compacto, por copia: 0.40 UMAs."</p>
Xalapa	<p>"Artículo 12. Los derechos por expedición de certificados, constancias y copias certificadas de documentos que obren en los archivos municipales, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"III. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:</p> <p>"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio, 0.023 UMAs;</p> <p>"b) Por copias certificadas distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, por cada hoja o fracción, 0.288 UMAs</p> <p>"c) Por información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, por copia, 0.345 UMAs</p> <p>"El costo del envío de información corresponderá a las tarifas que apliquen las empresas de servicios de mensajería contratadas, así como a las determinadas por el Servicio Postal Mexicano, para el caso de envíos por correo certificado."</p>
Resto de los Municipios (con excepción de Minatitlán)	<p>"Artículo 14. Los derechos por expedición de certificados, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:</p> <p>"a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio: 0.02 UMAs;</p>



" ...

"c) Por información grabada en disco de 3.5 pulgadas o disco compacto, por copia: 0.03 UMAs."

(96) Importa destacar que el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, no hace diferencia entre los derechos que se causan por certificaciones y copias y aquellos derivados de las solicitudes de transparencia y acceso a la información pública, por lo que este Tribunal Pleno considera que el análisis del mismo debe sujetarse a los principios de acceso a la información pública.

(97) Lo anterior, tomando en cuenta que el artículo 152 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que las cuotas para el pago de las copias certificadas y, en su caso, de las copias simples que se soliciten, se deberán prever en el Código de Derechos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en las Leyes de Ingresos de los Municipios o en los códigos hacendarios municipales; de ahí que, si la Ley de Ingresos en la parte analizada no prevé otra cuota por los servicios vinculados con las mismas, es posible concluir que las contenidas en las fracciones I y II del referido artículo 14 corresponden a los derechos causados por el acceso a la información pública.

(98) Máxime que los órganos de gobierno llamados a la acción que se resuelve no alegaron nada al respecto, a pesar de que la Comisión accionante reclamó el precepto en cita por violación, entre otros, al derecho de acceso a la información y principio de gratuidad.

(99) En consecuencia, el numeral referido se analizará a la luz de los principios aplicables al derecho de acceso a la información pública, cuyo texto señala:

Municipio	Norma reclamada
Minatitlán	"Artículo 14. Los derechos por expedición de certificaciones y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:



"I. Certificado o certificaciones expedidas por los funcionarios públicos autorizados por la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz para expedir el documento requerido, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, 1.5 UMAs.

"II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:

"a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 1.30 UMAs.

"b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 1.35 UMAs.

"c) En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 1.30 UMAs.

"En el caso a que se refiere esta fracción además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deberá sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la busca (sic), 0.50 UMAs."

(100) De las normas cuestionadas se advierte que los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecieron el cobro por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja carta u oficio, en montos que van desde 0.02 a 1.35 UMAs equivalentes a \$1.73 (un peso 73/100 M.N.) y \$117.28 (ciento diecisiete pesos 28/100 M.N.); y, por información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto de 3.5 pulgadas, por copia: de 0.03 a 0.40 UMAs, correspondientes a \$2.60 (dos pesos con 60/100 M.N.) y \$34.75 (treinta y cuatro pesos 75/100 M.N.), respectivamente.

(101) Por su parte, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Minatitlán (fracción I) y Xalapa [fracción III, inciso b)], establecen el cobro de copias certificadas en materia de transparencia y acceso a la información pública en montos que van de 0.288 a 1.5 UMAs que ascienden a \$25.02 (veinticinco pesos 02/100 M.N.) y \$130.32 (ciento treinta pesos 32/100 M.N.).

(102) Atento a ello, para analizar la validez de las disposiciones impugnadas, es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.



(103) Lo anterior, tomando en cuenta que se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad.

(104) Ahora bien, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que **en las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de la información, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

(105) Así, resulta evidente la **inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la accionante en este apartado**.

(106) No pasa desapercibido que el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

(107) Además, del contenido de los conceptos que prevén la impresión y expedición de copias simples o certificadas, se desprende que las tarifas están previstas a razón de cada hoja, siendo que conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas.

(108) Y en el caso del Municipio de Minatitlán las cuotas atienden a las caras o a los espacios en los que estén escritos los documentos, aunado a que prevé una tarifa aplicable por la búsqueda de información, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda dicha búsqueda, lo que corrobora la inconstitucionalidad de la norma.



(109) Derivado de lo anterior, resulta innecesario entrar al estudio del resto de los argumentos que hace valer la promovente, relacionados con la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria, ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas reclamadas.

(110) Al respecto, es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 37/2004 emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>25</sup>

(111) SÉPTIMO.—En su **segundo concepto** de invalidez la accionante afirma, en esencia, que la norma controvertida en ese apartado viola, entre otros, los artículos 4, párrafo octavo, constitucional y segundo transitorio de su decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, porque prevé una cuota por registro extemporáneo del nacimiento de una persona.

(112) En relación con dicho tópico, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 7/2016 y 36/2016;<sup>26</sup> 6/2016 y 10/2016;<sup>27</sup> 6/2017 y 11/2017;<sup>28</sup> 10/2017;<sup>29</sup> 4/2017 y 9/2017;<sup>30</sup> 4/2018 y 34/2019,<sup>31</sup> este Alto Tribunal estableció, en esencia, que de los artículos 4, párrafo octavo, de la Constitución Federal y segundo transitorio de su decreto de reformas publicado en el citado medio de difusión el diecisiete de junio de dos mil catorce, se obtiene que: (I) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (II) el Estado debe garantizar este derecho; (III) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de

<sup>25</sup> P./J. 37/2004. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, con número de registro digital: 181398, cuyo texto es el siguiente: "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."

<sup>26</sup> Resueltas en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

<sup>27</sup> Resueltas en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

<sup>28</sup> Resueltas en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete.

<sup>30</sup> Resueltas en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>31</sup> Resueltas tres de diciembre de dos mil dieciocho.



manera gratuita; y, (IV) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.

**(113)** Se indicó que con tales disposiciones el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad que aquel que otorgan los tratados internacionales en la materia, pues garantiza que se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo a su ejercicio.

**(114)** En dichos precedentes se afirmó que el Texto Constitucional es claro, por lo que es categórica la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, sin posibilidad alguna de establecer excepciones.

**(115)** A partir de lo anterior este Pleno concluyó que como no puede condicionarse la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, es claro que ambos derechos se pueden ejercer de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona, razón por la cual el cobro de derechos por registro extemporáneo quedó proscrito en nuestro país y las leyes estatales no pueden establecer plazos que permitan su cobro, o bien, de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

**(116)** Por este motivo, se precisó que, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que ello obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando así la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional comentada.

**(117)** Este Alto Tribunal concluyó que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado en virtud de este acto jurídico, es decir,



a partir de su inscripción en el Registro Civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía, de tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

(118) A partir del parámetro de constitucionalidad fijado se analiza la norma impugnada, que señala:

"**Artículo 12.** Los derechos por los servicios del registro civil municipal se causarán y pagarán, en UMAs, de acuerdo a las cuotas siguientes:

Concepto	Costo en UMAs
"Registro de nacimiento extemporáneos	1.5"

(119) La simple lectura de la disposición controvertida evidencia su inconstitucionalidad, pues prevé el cobro de un derecho por el registro extemporáneo de nacimiento en 1.5 UMAs, equivalente a \$130.32 (ciento treinta pesos 32/100 moneda nacional).

(120) Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo Local, en el sentido de que la norma impugnada no establece un cobro por la primera acta de nacimiento, sino por las copias posteriores, en tanto que de la literalidad de la norma se advierte con claridad que prevé un derecho por el registro extemporáneo.

(121) En consecuencia, lo que se impone **es declarar la inconstitucionalidad** del artículo 12, en la porción normativa de *Registro de nacimientos extemporáneos 1.5* de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

(122) OCTAVO.—**Efectos.** En virtud de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, párrafo primero, en



relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>32</sup> **las declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

(123) Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas, como lo pretende la accionante, toda vez que no se actualiza supuesto alguno para ello.

(124) Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad**, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

(125) Asimismo, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

<sup>32</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

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



SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** del artículo 4 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, como se precisa en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se **declara la invalidez** de los artículos 12, en su porción normativa "Registro de nacimientos extemporáneos 1.5", y 14, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, 12, fracciones I, II, incisos a), b) y c), y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalapa y 14, fracciones I, II y IV, incisos a) y c), de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Alpatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Calcahualco, Camarón Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuatlán, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepepec, Chinameca, Chinampa, Chocaman, Chontla, Chumatlán, El Higo, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ilatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Noalincó, Naranjal, Naranjos-Amatlán, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Paso de Ovejas, Paso del



Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlaxicoyan, Tlalnahuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Úrsulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—La declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, tal como se precisa en el considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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 con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

#### **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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las normas que establecen cuotas por la expedición de copias simples y certificadas, así como para el ejercicio del derecho de acceso a la información, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 4 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Alvarado, Boca del Río, Coatepec, Coatzacoalcos, Córdoba, Cosoleacaque, Emiliano Zapata, Medellín, Misantla, Orizaba, Papantla, Tierra Blanca y Veracruz, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

#### **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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos sexto, en su parte segunda, denominada "Certificaciones y expedición de copias que no se relacionan con el derecho de acceso a la información", y séptimo, relativo al análisis de la norma que prevé una cuota por registro



de nacimiento extemporáneo, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 12, en su porción normativa "Registro de nacimientos extemporáneos 1.5", y 14, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, 12, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalapa y 14, fracciones I y II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Atlatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Calcahualco, Camarón Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuatlán, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicotepec, Chinameca, Chinampa, Chocaman, Chontla, Chumatlán, El Higo, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Iamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Noalincó, Naranjal, Naranjos-Amatlán, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tihuatlán, Tlachichilco,



Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnelhuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Úrsulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

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, respecto del considerando sexto, en su parte tercera, denominada; "Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos 14, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Minatitlán, 12, fracciones II, incisos a), b) y c), y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xalapa y 14, fracción IV, incisos a) y c), de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Álamo Temapache, Alpatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Ángel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Calcahualco, Camarón Tejada, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuilán, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepec, Chinameca, Chinampa, Chochaman, Chontla, Chumatlán, El Higo, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ilatatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de



Ferrer, La Antigua, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las Minas, Las Vigas de Ramírez, Lerdo de Tejada, Los Reyes, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Noalincó, Naranja, Naranjos-Amatlán, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Paso de Ovejas, Paso del Macho, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Sochiapa, Soconusco, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Sotepapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tihuatlán, Tlachichilco, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlalixcoyan, Tlalnelhuayocan, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Úrsulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

#### **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, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria 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 Veracruz de Ignacio de la Llave y 3) (sic) vincular al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones



generales de vigencia anual, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.

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

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.

#### **Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

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 considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que no procede extender los efectos de invalidez a otras normas.

#### **En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

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 considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de julio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 27 de agosto de 2021 a las 10:35 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 30 de agosto 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 TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE (LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).**

**III. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**IV. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).**

**V. MULTAS. SON EXCESIVAS AQUELLAS CUYA REGULACIÓN IMPIDE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE SU IMPOSICIÓN CONSIDERAR LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACCTOR, LA REINCIDENCIA O CUALQUIER OTRO ELEMENTO A FIN DE INDIVIDUALIZAR SU CUANTÍA.**

**VI. MULTAS FIJAS. CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN A SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL CUANDO LAS CONDICIONES O SUPUESTOS DE HECHO RELACIONADOS CON LA GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN RESULTEN DE DIFÍCIL O IMPOSIBLE APRECIACIÓN.**

**VII. MULTAS POR INFRACCIONES DE POLICÍA Y TRÁNSITO, ASÍ COMO AL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y PRESTACIÓN. VALIDEZ DE LAS QUE SE PREVÉN POR UN MONTO FIJO DADO QUE LAS CIRCUNSTANCIAS EN LAS QUE SE COMETEN**



**LAS INFRACCIONES RESPECTIVAS NO PERMITEN A LA AUTORIDAD GRADUAR LOS ELEMENTOS PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN (ARTÍCULO 48, FRACCIONES I Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019).**

**VIII. MULTAS FIJAS. CUANDO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN A SU INVALIDEZ SU PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL SE CONSTITUYE POR LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**IX. MULTAS POR INFRACCIONES DE RASTRO MUNICIPAL. LAS PREVISTAS EN UN MONTO FIJO SON INCONSTITUCIONALES, AUN CUANDO SU IMPOSICIÓN PUEDA ESTAR PRECEDIDA DE UNA VISITA O VERIFICACIÓN DE LAS AUTORIDADES ESTATALES COMPETENTES A FIN DE CONSTATAR LA ACTUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN [INVALIDEZ DE LAS FRACCIONES II Y VI, SALVO SUS INCISOS T) Y Z), DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019].**

**X. MULTAS POR INFRACCIONES EN MATERIA DE ECOLOGÍA. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS QUE PREVEAN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y MÁXIMA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL [ARTÍCULO 48, FRACCIÓN VI, INCISOS T) Y Z), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA, ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019].**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN XIII Y 48, FRACCIONES II Y VI, SALVO SUS INCISOS T) Y Z), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019].**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA QUE NO**



**INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DECLARADAS INVÁLIDAS, LO ANTERIOR, TOMANDO EN CUENTA QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ RECAE SOBRE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN XIII Y 48, FRACCIONES II Y VI, SALVO SUS INCISOS T) Y Z), DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA, DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE DICIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 32/2019, en la que se impugnan los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial "El Plan de San Luis", mediante Decreto 0075 de cinco de enero de dos mil diecinueve.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el seis de febrero de dos mil diecinueve 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, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de los referidos preceptos.



2. La accionante señaló que las normas impugnadas violaban los artículos: 1o., 4o., párrafo octavo, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"), segundo transitorio del Decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Federal, publicado el diecisiete de junio de dos mil catorce; 1o., 18 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7o. y 8o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

3. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

• **Primer concepto de invalidez.** El artículo impugnado al prever un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, viola el derecho a la identidad y a la gratuidad del registro previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

El derecho a la identidad postula que toda persona desde el momento de su nacimiento debe acceder a una identidad, entendida como un conjunto de rasgos propios de un individuo o que lo caracterizan frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo; por tanto, se relaciona con otros derechos fundamentales como el nombre, nacionalidad, filiación o personalidad jurídica.

Del párrafo octavo del artículo 4o. constitucional, se desprenden cuatro postulados fundamentales en relación con la protección de los derechos humanos:

- I. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- II. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- III. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.
- IV. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento.



Así, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas. Por tanto, es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como para el pleno acceso a otros derechos esenciales como son la protección de la salud, educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta su edad adulta.

De ahí que, si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad.

Son tres las características esenciales del derecho a la identidad:

**I. Universalidad:** Se asegura a toda persona el acceso al registro de su nacimiento en territorio nacional, independientemente de su raza, sexo, condición económica, procedencia o cualquier otra circunstancia.

**II. Gratuidad:** Se elimina el cobro de cualquier tarifa oficial o extraoficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se hace de manera oportuna o tardía.

**III. Oportunidad:** Se pretende lograr que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

En el caso que nos ocupa, importa la gratuidad porque contribuye a la universalidad y la oportunidad del registro de nacimiento, al ser un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, si se tiene en cuenta que las personas, en especial, las niñas y los niños que no son registrados, no cuentan con un acta y, por ello, carecen de identidad legal, lo que limita sus posibilidades de acceder a otros derechos indispensables para su supervivencia y desarrollo; de ahí que la falta de registro y acta de nacimiento pueda constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.



El registro de nacimiento es un derecho humano reconocido por los artículos 7o. y 8o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, conforme a los cuales el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre; asimismo, los Estados Parte, se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.

Sin embargo, el cobro por el registro de nacimiento extemporáneo, puede afectar en mayor medida a las niñas y niños que pertenecen a la población más marginada, niños indígenas; migrantes o hijos de migrantes que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros, porque las razones para no efectuar el registro universal, gratuito y oportuno de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural.

Así, la obligación de garantizar por parte del Estado, conforme a lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, esto es, supone el establecimiento de elementos mínimos que se debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recurso o elementos semejantes.

Que en relación con la jurisprudencia derivada del sistema universal sobre el tema del registro de nacimiento como parte del derecho de identidad, en el Dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido al tenor del párrafo cuarto del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso *Mónaco Vs Argentina*, relativo a la adopción irregular, se concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y en emitir documentos de identidad constituyó una violación del párrafo 2 del artículo 24 del pacto, que tienen por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad legal de los niños.

Un presupuesto jurídico formal para materializar el derecho a la identidad es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y, en este sentido, asentar públicamente el reconocimiento del nombre, la nacionalidad y



la filiación de la persona. De esta forma, el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos relacionados con el derecho a la identidad.

Por tal razón, el Poder Reformador de la Constitución dispuso, en el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma el artículo 4o. constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce que, a partir de su entrada en vigor, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrían seis meses para establecer en sus códigos hacendarios o financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

En consecuencia de lo anterior, el marco constitucional mexicano brindará una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. En ese sentido, nuestro Texto Constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.

Sin embargo, la disposición impugnada establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, por la cantidad de \$110.00, debiendo precisar que conforme al artículo 145 de la Ley del Registro Civil de esa entidad federativa dispone que será considerado registro extemporáneo de nacimiento el realizado después del término de ciento ochenta días.

Con lo anterior, el legislador perdió de vista la finalidad de la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, al artículo 4o. ya que, al establecer el cobro por registro extemporáneo de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales, en perjuicio del interés superior de las niñas, los niños y adolescentes; es decir, al introducir un pago por el ejercicio del derecho a la identidad, tiene como consecuencia desincentivar a las personas a que deben acudir a realizar el registro referido.

Es así, que la norma se constituye como un obstáculo real para tener acceso a la identidad y sus derechos conexos, perdiendo de vista que el registro gratuito



del nacimiento es una obligación constitucional del Estado. Por tanto, la tarifa establecida en cantidad de \$110.00 por el registro extemporáneo de nacimiento carece de justificación constitucional y se traduce en un obstáculo que impide la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los tratados internacionales imponen al Estado en materia de identidad.

La constitucionalidad de las tarifas por registro ordinario extemporáneo ha sido analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, falladas los días veintidós y veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como en las diversas 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, resueltas el tres de agosto, treinta y uno de octubre y trece de noviembre, todas en dos mil diecisiete, y las similares 4/2018, 7/2018 y 26/2018, resueltas el tres de diciembre de dos mil dieciocho; en las que se declaró la invalidez de las normas que establecían un cobro por el registro de nacimiento o se limitaba la gratuidad del mismo a cierta temporalidad.

En las sentencias de tales asuntos, se determinó que la imposición de un cobro por el registro extemporáneo, representa una transgresión al derecho a la identidad y aunque el fin perseguido con la imposición de la tarifa por el registro extemporáneo puede perseguir un fin legítimo (incentivar a los padres a declarar el nacimiento de sus hijos de manera inmediata al nacimiento), implica un cobro a los padres que lo hagan fuera del plazo establecido, con la consecuencia de desincentivarlos a que acudan a hacer el registro correspondiente.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que resultan inconstitucionales todos aquellos cobros que atenten contra la gratuidad del registro de nacimiento, como son: fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace en la reforma constitucional.

La norma impugnada también soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al Texto Constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales



para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que se combaten.

• **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2019, establece multas fijas como sanción a diversas infracciones, lo que se traduce en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y al daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, por tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Señala que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales y se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación del Estado y así defender sus derechos.

Así, todo el actuar del Estado se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Luego, resulta lógico afirmar que uno de los medios a través del cual el Estado hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad; facultad que se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Ahora bien, el artículo 22 constitucional, consagra el principio de proporcionalidad en las sanciones, en tanto prohíbe las multas excesivas, erigiéndose como una prohibición de injerencia desproporcional del Estado, al momento de establecer las sanciones, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Principio que opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico al momento de su aplicación e incluso en el momento de su ejecución.



El alcance del precepto, no se limita a las sanciones exclusivamente penales, sino que se refiere a la multa excesiva en términos generales, las cuales se pueden decretar tanto en infracciones penales como en otras ramas del derecho.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales.

Lo anterior, ya que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.

Ello, en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acreditamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden, el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una sanción.



Es así, que conforme al artículo 22 de la Constitución Federal, una sanción no debe ser genérica, absoluta y aplicable a la generalidad, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el daño al bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizarlas.

En oposición a ello, el legislador local al expedir la ley impugnada, impuso en su artículo 48, diversos supuestos de infracción relacionados con policía y tránsito; rastro municipal; ecología y actividades comerciales e industriales, estableciendo multas fijas como sanción a las diversas infracciones, por lo que resultan una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y por tanto, se estiman vulnerados el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas.

En efecto, las multas previstas en las fracciones I, II, V y VI, del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve, constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, toda vez que no establecen límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

Precisa que si bien el legislador tiene libertad de configuración para elegir los bienes jurídicos que piensa tutelar, las conductas prohibidas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales, dicha libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y no contravención de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; los cuales no fueron respetados por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Conforme al artículo 22 constitucional, se prohíben las multas excesivas. Así, tanto las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada.



Por tanto, para que una multa resulte proporcional, es necesario valorar el momento de imponerla, la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención de la persona al realizar la conducta que dio origen a la sanción, la reincidencia, así como la situación económica en que se encuentra el infractor, es decir, cuando el operador jurídico tiene la posibilidad de particularizarla a cada infractor en concreto.

En este orden, para que una multa no resulte violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal, la autoridad sancionadora debe tener la facultad de poder individualizarla de acuerdo con: **a)** la correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor; y **b)** la sanción pecuniaria debe tomar en cuenta la gravedad de la falta cometida.

Así, no resulta suficiente que el legislador establezca solamente alguno de los elementos señalados, ya que no se le estaría dando a la persona infractora la oportunidad de demostrar si tuvo o no intención en causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su menor o mayor capacidad económica y su grado de responsabilidad.

Es imprescindible que la autoridad al momento de imponer la sanción pecuniaria esté en la posibilidad de individualizarla tomando en cuenta todos esos elementos, por lo cual, si el Poder Legislativo no le señala en la norma un mínimo y un máximo para la multa, se estaría ocasionando la imposición de una multa excesiva, al resultar fija e inflexible. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las tesis jurisprudenciales P./J. 9/95 y P./J. 10/95.

Sin embargo, las normas impugnadas se estiman inconstitucionales al no permitir que el aplicador de la norma tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, para que esté en proporción con el daño causado; imponiendo sanciones fijas e invariables, aplicables a todos los casos y por tanto resultan excesivas, lo que da lugar a que se puedan considerar como una pena inusitada, por no señalar un mínimo y un máximo para su aplicación.



Se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de sanciones graduables que permitan a la autoridad operadora tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de multas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas. De lo contrario, el operador jurídico se encontrará imposibilitado para valorar la conducta prohibida tomando en consideración su gravedad, el daño causado y la capacidad económica del infractor, y de esta manera estar en aptitud de imponer una sanción que se estime justa.

Atento a lo expuesto, se afirma lo siguiente:

1. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito.

2. Una multa es excesiva cuando se propasa, va más delante de lo lícito y lo razonable.

3. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

4. Para que una multa no sea contraria a la Norma Suprema, debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho.

5. La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.

6. La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

Por tanto, por el solo hecho de que los artículos impugnados prevean una cantidad fija como monto de las multas, resultan desproporcionales para unos,



pues el pago de las cantidades implica el detrimento económico desmedido, al no proporcionar a la autoridad un parámetro entre un mínimo y un máximo que permita, con base en la situación económica del infractor, individualizar la sanción pecuniaria.

Asimismo, las multas impugnadas no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, vulnerando así el principio consagrado en el artículo 22 constitucional.

Por su parte, el principio de legalidad señala que el legislador debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las conductas no permitidas para las personas, pues tiene prohibido actuar de forma arbitraria y en exceso del poder, razón por la cual debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al momento de configurar las normas sancionatorias, con la finalidad de que la aplicación de las mismas no resulte infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad de la persona.

En este sentido, el principio de legalidad y seguridad jurídica se constituyen en garantía para las personas de que las leyes estén redactadas de forma clara y suficientemente determinadas, en las que se precise la conducta prohibida y la consecuencia jurídica por su actuación en dicho sentido, a fin de que la sanción se aplique con estricta objetividad y justicia; y no se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, por el desconocimiento de la duración mínima y máxima de la sanción.

Así, las penas fijas que establecen los preceptos impugnados, contravienen lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que aun cuando señala la consecuencia jurídica de la conducta prohibida, la norma no precisa el monto mínimo o máximo de la sanción pecuniaria al establecer multas fijas, lo que no otorga certeza jurídica a quien se les apliquen éstas, pues no permite que la autoridad impositora la individualice de manera graduada a la gravedad de la conducta, tomando en cuenta el grado del daño causado y la capacidad económica de la persona.



La imprecisión de la disposición al no señalar expresamente un límite mínimo y máximo de las multas, ocasiona que los destinatarios de la norma se encuentren en la incertidumbre de conocer si la autoridad tendrá en cuenta todos los elementos para una correcta y adecuada imposición de las mismas, en virtud de que se constriñe a la autoridad sancionadora a imponer siempre un solo monto de multa, sin importar el grado de responsabilidad en que se incurrió, y tomando en consideración todos los factores necesarios para su adecuada imposición, es decir que, al señalar la norma que a todas las personas que actualicen los supuestos jurídicos se les aplicará invariable e inflexiblemente la sanción especificada, se impide el ejercicio de la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de las multas.

Por lo anterior, el legislador debió establecer en las normas impugnadas una sanción pecuniaria con un límite mínimo y máximo, que permita individualizarlas, para que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de las mismas y la gravedad del daño.

Es indudable que el legislador ordinario está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de las sanciones pecuniarias, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y la razonabilidad.

En virtud de que la norma no señala las bases suficientes para que la autoridad aplicadora pueda tener los elementos para su individualización, lo que no permite establecer su cuántum en relación con la responsabilidad de la persona, resulta evidente que la sanción es excesiva. El grado de responsabilidad es un elemento central para la medición de la sanción y un parámetro de su limitación, pues nadie puede ser castigado más duramente de lo que le es reprochable.

Si se toman en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento de que la autoridad administrativa deba determinar el cuántum de la multa a imponer, resulta claro que, mediante un sistema de imposición de sanciones fijas, no se permite la individualización de las mismas, toda vez que cualquiera que sea la conducta y las circunstancias del hecho, la magnitud de la multa será siempre, para todos los casos, de manera invariable, la misma,



cerrando la posibilidad de justificarla de manera adecuada, en relación con las circunstancias en que se produjo la conducta y la capacidad económica de la persona.

Luego entonces, es claro que al establecer el legislador del Estado de San Luis Potosí multas fijas, no permite la individualización de las mismas, en virtud de que no importan las circunstancias del hecho, la sanción pecuniaria será siempre la misma, lo que la hace excesiva y desproporcional, y por tanto inconstitucional, pues al ser una sanción inflexible, genera que no pueda existir razonabilidad y proporción suficiente entre su imposición y su gravedad, al no permitir que se consideren los elementos para su individualización.

Por las razones expuestas, los artículos impugnados que imponen multas fijas se traducen en sanciones absolutas, excesivas e inflexibles, al no establecer un monto mínimo y uno máximo que permita graduarlas en relación a la afectación del bien jurídico tutelado, tomando en consideración la responsabilidad de la persona, las circunstancias del caso y su capacidad económica resultando violatorias del derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, resultando por tanto inconstitucionales.

**Cuestiones relativas a los efectos.** Solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos. Asimismo, solicita que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de San Luis Potosí para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, registrándola bajo el número 32/2019, y la asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 32/2019, foja 41.



5. Consiguientemente, por acuerdo de la misma fecha, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de acción de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, para que rindieran sus respectivos informes en el plazo de quince días hábiles, así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.<sup>2</sup>

**6. Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, la presidenta de la directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de San Luis Potosí rindió su informe<sup>3</sup> y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

**a)** Aduce que en la fracción I del artículo 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, se exenta de cobro alguno al registro de nacimiento de función, con lo que se da cabal cumplimiento a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Federal que ordena la gratuidad de la expedición del acta de nacimiento.

Que en la porción normativa que se combate (artículo 26, fracción XIII, de la ley en cita), no sanciona el registro de nacimiento ni la emisión del acta correspondiente, sino la acción extemporánea de llevar a cabo el registro, por lo que debe reconocerse la validez de la norma. Ello, ya que se estableció como una medida para procurar que se cumpla el registro con la mayor inmediatez posible, fomentando el cumplimiento de tal obligación mediante la imposición de una sanción administrativa.

**b)** Señala que el artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio del año dos mil diecinueve, establece un sistema de imposición de multas para

<sup>2</sup> *Ibíd.* Fojas 42 a 44.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Fojas 132 a 145.



infracciones de policía y tránsito, rastro municipal; al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios y ecología, con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta, atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas en cada materia.

Que las distintas infracciones y multas descritas en las disposiciones impugnadas, no tienen la naturaleza de multas fijas, sino de un sistema de imposición de sanciones que atiende a la multiplicidad de eventos, que marcan la pauta para determinar la mayor o menor magnitud de la conducta concreta desplegada por el infractor y en función de ello su sanción, a efecto de que la comunidad no resienta los daños graves que se puedan producir por las conductas infractoras contempladas en la norma.

Refiere que la graduación respectiva atiende no a una circunstancia económica, sino a la naturaleza del acto desplegado por el infractor, pues no debe perderse de vista que no se trata de contribuciones que tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, sino de la aplicación de sanciones por conductas contrarias que atentan contra el bienestar social que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social.

**7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, el Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí rindió su informe<sup>4</sup> y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

Afirmó que promulgó y publicó el Decreto 0075, relativo a la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve. Al respecto aduce que de los conceptos de invalidez se advierte que la inconstitucionalidad material que combate la accionante, no son actos atribuibles al Poder Ejecutivo, ya que en ningún momento se duele o aduce

<sup>4</sup> *Ibidem*, Fojas 266 a 270.



ilegalidad alguna sobre la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis".

• Aduce que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues ésta se concatena con la causal de improcedencia inmersa en el numeral 19, fracción VIII, debido a que la accionante jamás señaló vicios propios de los actos reclamados por las que se comparece, respecto a la promulgación y publicación del ordenamiento que refiere.

8. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diez de mayo de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>5</sup>

## II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> 10, fracción I, de la Ley

<sup>5</sup> *Ibíd.* Foja 310.

<sup>6</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: ...

"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. ..."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>8</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

### III. 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>9</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, sin perjuicio de que si el último día de plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

12. En el caso, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial "El Plan de San Luis", mediante Decreto 0075 de cinco de enero de dos mil diecinueve.

#### <sup>7</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

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

<sup>8</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; ..."

<sup>9</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."



13. No obstante, el Decreto 0075 se publicó nuevamente el diez de enero de dos mil veinte, al existir un error en la publicación de cinco de enero anterior, consistente en que se omitió citar un cuadro relativo a los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorización de anuncios, carteles o publicidad que otorgue la autoridad municipal, que corresponde al artículo 31 de la ley impugnada, lo que sí aparece en la siguiente publicación de diez de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, se tomará en cuenta para efectos del cómputo, la publicación del diez de enero de dos mil diecinueve.

14. Así, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del once de enero al nueve de febrero de dos mil diecinueve; por tanto, si la demanda del accionante se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el seis de febrero del mismo año, resulta inconcuso que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

#### IV. LEGITIMACIÓN

15. Se procede al análisis de la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.

16. El escrito respectivo fue signado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, mediante la cual el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores le comunica que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, el Pleno de dicho órgano legislativo lo eligió con tal carácter para el periodo 2014-2019.

17. Ahora, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el artículo 59, ambos de la ley de la materia, establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

**"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."

18. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal.

19. Tales preceptos prevén lo siguiente:

**"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

**"XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y ..."

**"Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

20. Asimismo, debe señalarse que, en términos del citado artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la referida Comisión es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter local, como la impugnada, por estimar que viola derechos fundamentales, como plantea la promovente en su escrito.

21. En consecuencia, debe estimarse que, en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente



acción de inconstitucionalidad y quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicha Comisión.

## V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

22. Del análisis del escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual promueve esta acción de inconstitucionalidad, se observa que en el apartado relativo a "normas generales cuya invalidez se reclama", se señalaron los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial "El Plan de San Luis", mediante Decreto 0075 de cinco de enero de dos mil diecinueve.

23. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnados los diversos preceptos señalados.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. El Poder Ejecutivo demandado, en su informe manifestó que de los conceptos de invalidez, no se advierte que la accionante se duela o aduzca alguna ilegalidad sobre la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis". Esto es, que jamás señaló vicios propios de los actos reclamados consistentes en la promulgación y publicación del ordenamiento que refiere. Misma que debe desestimarse en tanto que su análisis involucra el estudio de fondo del asunto,<sup>10</sup> como se desarrollará en el siguiente apartado.

<sup>10</sup> Tiene aplicación la jurisprudencia P./J. 36/2004, de la Novena Época, Registro digital: 181395, Instancia: Pleno visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página: 865, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



25. Luego, al no haberse hecho valer alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

### Análisis del Primer concepto de invalidez.

26. Se procede al estudio del concepto de invalidez formulado en contra del artículo 26, fracción XIII de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

27. La norma impugnada contempla el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento. En el concepto de invalidez primero, el promovente refiere que tal porción normativa es inconstitucional porque viola el derecho a la identidad, esencialmente, porque la Norma Fundamental garantiza expresamente la gratuidad en el registro de nacimiento y la expedición de la primera acta respectiva, sin importar si esto se genera de forma oportuna o tardía, es decir, sin excepción.

28. Resulta **fundado** el argumento de invalidez referido, pues este Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016,<sup>11</sup> 7/2016<sup>12</sup> y 36/2016,<sup>13</sup> en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, así como las diversas 6/2016<sup>14</sup> y 10/2016,<sup>15</sup> en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, 10/2017,<sup>16</sup> en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete, y 9/2017,<sup>17</sup> en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, declaró la invalidez de normas similares, sobre la base de las consideraciones siguientes:

<sup>11</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

<sup>12</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

<sup>13</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de 11 votos.

<sup>14</sup> Bajo la Ponencia del Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de 11 votos.

<sup>15</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

<sup>16</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. Unanimidad de 11 votos.

<sup>17</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Unanimidad de 11 votos.



1. El punto de partida para el análisis de la norma impugnada es la adición del octavo párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal, así como el mandato contenido en el artículo segundo transitorio del decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 4o. ...**

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. ..."

**"Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

2. Este Tribunal Pleno determinó que del citado precepto constitucional se desprende que: **a)** todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; **b)** el Estado debe garantizar este derecho; **c)** la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita y **d)** las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.

3. Se destacó que, aunque los tratados internacionales en la materia<sup>18</sup> no reconocen el aspecto de gratuidad –al sólo exigir a los Estados que garanticen a toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento–, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro y

<sup>18</sup> En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.

4. Se señaló, además, que el Texto Constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.

5. En este sentido, se determinó que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno y, por tanto, estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona.

6. Finalmente, se concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.

29. A la luz de tales razonamientos, el artículo señalado es inconstitucional, por vulnerar el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, pues se impone una carga a los particulares que atenta contra el tenor literal de las normas constitucionales, las cuales han hecho indisponibles para el legislador ordinario la gratuidad de dicho registro del nacimiento de las personas.

30. Este Pleno reitera su criterio establecido en diversos precedentes, según el cual debe declararse la invalidez de aquellas leyes que impongan costos económicos a los particulares para acceder al registro gratuito de los nacimientos, pues de otra manera, tendría que aceptarse que los Estados pueden condicionar el derecho a la identidad de las personas a la satisfacción de cargas económicas.

31. En efecto, debe insistirse en que los artículos 4o., párrafo octavo y segundo transitorio del decreto respectivo, ambos de la Constitución Federal,



resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata y de forma gratuita; con la correlativa obligación de las legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.

32. De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a ninguna condición, y el cobro de derechos por registro extraordinario de nacimiento, previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí.

33. En consecuencia, al resultar fundados los argumentos de la accionante, debe declararse la invalidez de la porción normativa impugnada.

### **Análisis del Segundo concepto de invalidez.**

34. En el segundo concepto de invalidez, el accionante sostiene que las infracciones de policía y vialidad; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología, resultan inconstitucionales al violar el artículo 22 de la Constitución Federal por prever multas fijas.

35. Al respecto, este Tribunal Pleno (tratándose de disposiciones que prevén sanciones en montos fijos) ha establecido como regla general que son violatorias del artículo 22 de la Constitución Federal. Sin embargo, también ha establecido excepción a dicha regla, por lo que el estudio de las disposiciones analizadas se dividirá de acuerdo con la naturaleza de las conductas sancionadas a fin de darles coherencia con los criterios sustentados por esta Suprema Corte.

36. Adicionalmente, este Tribunal Pleno advierte que existen porciones normativas que no prevén montos fijos, por lo que se reservará su estudio y conclusión como un segundo aspecto a abordar en la presente resolución.

**a) Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología**



37. Los preceptos impugnados, prevén las siguientes multas para los sujetos que incurran en las conductas que ahí se describen:

**"Artículo 48.** Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes:

**"I. MULTAS DE POLICÍA Y TRÁNSITO.** Los ingresos de este ramo provienen de las que se impongan por las autoridades Correspondientes y en uso de sus facultades, por violación a las leyes, reglamentos, y Bando de Policía y Gobierno, relativos, las que no podrán ser mayores a las señaladas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se cobrarán conforme a los siguientes costos:

	UMA
"a) Si excede la velocidad más de 40 Km por hora en zona urbana de la cabecera municipal.	4.32
"b) Si no respeta los topes, señalamientos o indicaciones del agente de tránsito en zona escolar	2.50
"c) Ruido en escape.	5.25
"d) Manejar en sentido contrario en cualquier vialidad	10.50
"e) Manejar en estado de ebriedad.	14.50
"f) Cometer cualquier infracción con aliento alcohólico	4.32
"g) No obedecer las indicaciones del agente de tránsito.	5.25
"h) No obedecer las indicaciones de no dar vuelta en u.	2.00
"i) No obedecer señalamiento restrictivo.	2.10
"j) Falta de engomado en lugar visible.	4.32
"k) Falta de placas.	6.48
"l) Falta de tarjeta de circulación.	2.16
"m) Falta de licencia.	6.48
"n) Circular con exceso de ruido ambiental, emitido mediante bocinas internas o externas del vehículo.	3.15



"ñ) Estacionarse en lugar prohibido.	3.15
"o) Estacionarse en doble fila.	3.15
"p) Si excede el tiempo permitido en estacionamiento regulado.	3.15
"q) Chocar y causar daños de manera dolosa o culposa.	16.20
"r) Chocar y causar lesiones de manera culposa.	16.20
"1. De manera dolosa.	16.20
"s) Chocar y ocasionar una muerte de manera culposa.	32.40
"1. De manera dolosa	45.00
"t) Negar licencia o tarjeta de circulación, c/u.	3.25
"u) Abandono de vehículo por accidente.	6.48
"v) Placas en el interior del vehículo.	6.48
"w) Placas sobrepuestas.	25.00
"x) Estacionarse en retorno.	2.16
"y) Si el conductor es menor de edad y sin permiso, conduciendo vehículo automotor.	10.80
"z) Si el conductor es menor de 16 años y conduce motoneta, motocicleta o cuatrimoto.	10.80
"aa) Insulto, amenaza o ultraje a las autoridades de tránsito.	6.48
"ab) Bajar o subir pasaje en lugar prohibido.	3.15
"ac) Obstruir parada de servicio de transporte público.	3.15
"ad) Falta de casco protector en motonetas, motocicletas o cuatrimotos el conductor o el pasajero.	3.15
"ae) Circular más de 2 personas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos.	3.15
"af) Circular con uno o ambos faros delanteros apagados en vehículo automotor.	3.25
"ag) Circular con una o ambas luces traseras apagadas en vehículo automotor.	3.15
"ah) Circular con las luces delanteras apagadas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos.	2.25



"ai) Circular con las luces traseras apagadas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos.	2.25
"aj) Remolcar vehículos con cadena o cuerdas u otro medio sin permiso de la autoridad.	2.25
"ak) Transportar personas en la parte exterior de la carrocería en vehículos cuyo uso no lo permita.	6.48
"al) Placas pintadas, rotuladas, dobladas, ilegibles, remachadas, soldadas o lugar distinto al destinado.	2.16
"am) Traer carga en exceso de las dimensiones del vehículo o que esté descubierta e insegura.	4.20
"an) Intento de fuga.	8.00
"añ) Falta de precaución en vía de preferencia.	3.25
"ao) Circular con carga sin permiso correspondiente.	6.48
"ap) Circular con puertas abiertas.	2.16
"aq) Uso de carril contrario para rebasar o rebasar por la extrema derecha	3.25
"ar) Vehículo abandonado en vía pública, remolque por la grúa de tránsito.	4.32
"as) Circular con mayor número de personas de las que señala la tarjeta de circulación.	2.16
"at) Circular con pasaje en el estribo.	2.16
"au) No ceder el paso al peatón.	2.16
"av) Consumir cualquier tipo de bebidas alcohólicas dentro de un vehículo automotor, aun encontrándose estacionado en la vía pública.	2.16
"aw) Provocar lesiones al oficial de tránsito de manera dolosa.	7.50
"ax) Provocar lesiones al oficial de tránsito de manera dolosa con el vehículo automotor.	31.50
"ay) Remolque con la grúa de tránsito municipal cuando la infracción lo amerite.	5.00
"az) Multa por violación a la leyes, reglamentos, y Bando de Policía y Gobierno.	5.00



<p>"En caso de que la infracción sea cometida en un vehículo prestador del servicio del transporte público la cuota se incrementará en un</p>	<b>50%</b>
<p>"sin perjuicio de que al momento de la infracción no se estuviere prestando el servicio, sin derecho al beneficio de descuento previsto en el párrafo siguiente.</p>	
<p>"En caso de que el infractor liquide la multa dentro del término de diez días hábiles siguientes a la infracción cometida se le considerará un descuento del</p>	<b>50%</b>
<p>con excepción de las multas incisos: <b>f), r), s), u), aa), an), av), aw) y ax).</b></p>	

## "II. MULTAS POR INFRACCIONES DE RASTRO MUNICIPAL.

	<b>UMA</b>
<p><b>"a)</b> Por matanza de cualquier tipo de ganado, excepto aves de corral, no autorizada fuera del rastro municipal.</p>	<b>4.20</b>
<p><b>"b)</b> Por matanza no autorizada de aves de corral, fuera del rastro municipal.</p>	<b>4.20</b>
<p><b>"c)</b> Por venta de carnes sin resellos o documentos que no amparen su procedencia (en comercio).</p>	<b>22.00</b>
<p><b>"d)</b> Venta de carne no autorizada para el consumo humano.</p>	<b>22.00</b>
<p><b>"e)</b> Venta de carnes sin resello o infectada con alguna enfermedad.</p>	<b>54.00</b>
<p><b>"f)</b> Realizar la comercialización de cortes dentro de las instalaciones del rastro municipal sin autorización de la autoridad.</p>	<b>50.00</b>
<p><b>"g)</b> Por venta de carne de una especie que no corresponda a la que se oferta.</p>	<b>54.00</b>
<p><b>"h)</b> Por detectarse carne en vehículo de reparto en condiciones de insalubridad.</p>	<b>54.00</b>
<p><b>"i)</b> Por falta de pago y declaración falsa de cantidad de introducción de productos cárnicos.</p>	<b>80.00</b>



"j) Manifestar datos o información falsa al introducir o resellar carne fresca o refrigerada.	52.50
"k) Causar desorden dentro de las instalaciones del rastro.	100.00

"En casos de reincidencia la sanción aplicable será el doble de la prevista, además de las sanciones de las leyes de la materia; ..."

#### "V. MULTAS POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y PRESTACIÓN

	UMA
"a) Los comerciantes semifijos que al término de su jornada laboral no retiren de la vía pública sus utensilios de trabajo y sus estructuras, conforme lo ordena el artículo 68 fracción XIV de la legislación municipal de la materia se harán acreedores a una sanción equivalente a	5.00
"b) Por no contar con la licencia de funcionamiento o no realizar el refrendo anual correspondiente se cobrará una multa, independientemente de las previstas en el reglamento de actividades comerciales equivalente a	10.00
"c) Se cobrarán multas por violaciones al Reglamento para Regular las Actividades Comerciales del Municipio de <b>Mexquitic de Carmona S.L.P.</b> de acuerdo lo <b>establecido</b> en el propio reglamento.	

"VI. MULTAS DE ECOLOGÍA. Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan la materia:

CONCEPTO	UMA
"a) No contar con el equipo necesario para mitigar emisiones contaminantes requerido por las autoridades.	8.00
"b) Disposición ilícita de áreas verdes y/o destrucción de la vegetación, por metro cuadrado.	20.00
"c) No contar con el Registro Ambiental Municipal para la compra-venta de animales.	20.00



"d) Realizar combustiones al aire libre sin autorización de las autoridades.	15.00
"e) Por transportar material peligroso en vehículos descubiertos y/o sin las medidas ecológicas según la normatividad vigente.	15.00
"f) Por descargas de residuos líquidos, sólidos y/o semisólidos en sitios no autorizados.	30.00
"g) Por descargar, depositar o infiltrar residuos industriales contaminantes no peligrosos en el suelo dentro del territorio nacional, sin el cumplimiento de la normatividad ecológica vigente.	15.00
"h) Por generar, almacenar, recolectar, aprovechar o disponer de residuos no peligrosos, sin ajustarse a la normatividad ecológica.	15.00
"i) Por transportar y depositar residuos sin el permiso de las autoridades.	30.00
"j) Por producir emisiones de ruido, olores, gases, vibraciones, energía térmica y lumínica que afecten a la salud, al ambiente o que provoquen molestias a la población.	35.00
"k) Por operar centros de acopio sin el registro ambiental municipal.	30.00
"l) Explotación de bancos de materiales sin el permiso de la autoridad municipal.	35.00
"m) Por conducir vehículos con tracción animal y mecánica sin lona, sin ajuste.	6.50
"n) Explotación de bancos de materiales sin contar con el refrendo correspondiente, o teniéndolo no se cumplieran las especificaciones realizadas en el permiso, por evento.	35.00
"ñ) Por tener basura, residuos sólidos no peligrosos en predios bardados o no, cercados o no. Por tonelada o fracción.	20.00
"o) Tala de árbol o arbusto, sin el permiso correspondiente, o teniéndolo no se cumplieran las especificaciones realizadas en el permiso, por unidad.	30.00
"p) Por realizar descargas de sustancias no peligrosas, al drenaje, mantos freáticos, cauces de ríos, etcétera, por evento.	30.00
"q) Por derramar o depositar sustancias peligrosas o explosivas, en sitios no autorizados por la autoridad, por evento.	60.00



"r) Por producir emisiones de olores, gases, vibraciones, energía térmica y lumínica sin el permiso, por hora o fracción.	<b>35.00</b>
"s) Por no despintar y/o retirar los anuncios publicitarios de eventos y/o espectáculos artísticos, dentro de las 72 horas siguientes a la celebración del evento, se cobrará el <b>doblo</b> del depósito que realizó el particular o promotor, para garantizar que los anuncios autorizados sean retirados, despintados y/o suspendidos.	
"t) ...	
"u) Por realizar obras o actividades sin contar ni/o presentar el informe preventivo de impacto ambiental.	<b>10.00</b>
"v) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar la resolución del informe preventivo de impacto ambiental.	<b>10.00</b>
"w) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar la manifestación de impacto ambiental.	<b>10.00</b>
"x) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar el otorgamiento de la autorización de la manifestación del impacto ambiental.	<b>10.00</b>
"y) Por la modificación de proyectos autorizados en materia de impacto ambiental, sin la autorización correspondiente, por evento.	<b>10.00</b>
"z) ...	..."

38. De la transcripción efectuada, es evidente que dichas porciones normativas prevén como sanción montos fijos. Por ello, a efecto de determinar si las sanciones enunciadas resultan contrarias al artículo 22 constitucional, debe acudirse a lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido sobre el tema.

39. Este Tribunal Pleno ha sustentado una amplia doctrina jurisprudencial en la que ha definido el parámetro para determinar si una multa es violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, por constituir multa fija que puede concepcuarse como excesiva. Así se observa en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 19, con número de registro digital: 200349, cuyos rubro y texto son:



"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."

40. Adicionalmente, diversos precedentes de este Alto Tribunal dan cuenta de lo decidido sobre este tema en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: "MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE."

41. Así, la imposición de multas o sanciones debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.

42. En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

43. En este sentido, para que una multa sea acorde al Texto Constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando



en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, de rubros: "MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES." (se transcribe) y "MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA."

44. Como se anticipó, en el segundo concepto de invalidez el promovente aduce esencialmente que los artículos impugnados establecen diversas multas fijas en clara contravención del artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.

45. No obstante tratándose de multas por infracciones de policía y tránsito, y multas por infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación, esta Suprema Corte ha establecido una excepción y ha definido que las disposiciones que establecen las sanciones en montos fijos son constitucionales al no contravenir el artículo 22 de la Constitución Federal.

46. Al fallar la acción de inconstitucionalidad 115/2008, el Pleno de esta Suprema Corte estableció lo siguiente:

"... En efecto, en la especie se advierte que todos los infractores, para colocarse en el supuesto normativo que se examina, debieron haber realizado gestiones equivalentes, ante alguna de las distintas autoridades estatales, con el objeto de obtener un documento cuyo reconocimiento legal en el Distrito Federal les permitiera seguir tripulando automotores en ese territorio.

"De esta manera, no se observa algún elemento objetivo que permita advertir que su situación económica incida en forma determinante en la gravedad o levedad de la falta que se castiga, pues para la configuración de la conducta lo mismo el tipo de automóvil que usen, el ingreso que perciban o el



costo de los derechos que hubiesen pagado para obtener alguno de aquellos documentos, así como el fin para el cual destinen el medio de transporte.

"Incluso, aun reconociendo que la cuantía de cada uno de esos factores pudiera llegar a ser muy distinta, lo cierto es que tampoco el valor económico que representa podría tener algún significado como atenuante o agravante, si se considera que estas circunstancias diferenciadas de los particulares no constituyen diversas modalidades comisivas de la falta que se sanciona, ya que en todos los casos lo que impulsa al sujeto es la pretensión de enervar los efectos de la cancelación de su licencia, y no podría considerarse que quien carece de solvencia económica merezca ser castigado con menor rigor que quien vive en forma desahogada, pues nada justifica empecinarse en el desacato de una sanción en cuyo cumplimiento la sociedad está interesada.

"Consecuentemente, si la imposición de una multa determinada constituye la máxima expresión del castigo que amerita quien ha incurrido en alguno de los motivos que dan lugar a la cancelación de las licencias y permisos para conducir en el Distrito Federal, no es factible considerar que su cuantía, fija e invariable, sea contraria al artículo 22 constitucional, ya que su función es la de incrementar la punición a quien ya le fue cancelada la autorización para conducir y, a sabiendas de ello, insiste en hacerlo bajo la apariencia de contar con autorización de las autoridades de tránsito de otros Estados e incluso de diferentes países.

"De esta manera, la norma que se reclama, al prever la imposición de la multa de ciento ochenta días de salario, solamente castiga una agravante de las faltas que dan lugar a la cancelación de las licencias o permisos de conducir, con la única diferencia de que dicha multa concurre en un distinto momento, pues sólo opera una vez que se ha configurado alguna de tales causales y, por virtud de un fraude a la ley, el sujeto con la licencia cancelada pretende evadir las consecuencias de esa inhabilitación.

"En tal virtud, dadas las características particulares del caso, en el que la multa fija reclamada constituye la pena máxima de un sistema de sanciones que operan en el Distrito Federal, en orden a disuadir el uso de licencias o permisos de conducir estatales o de otro país, por parte de personas a quienes



se les ha prohibido seguir conduciendo, debe considerarse que no se está en presencia de una multa excesiva contraria al artículo 22 de la Constitución Federal, pues para su imposición necesariamente se toma en cuenta que al sujeto ya le fue impuesta una sanción anterior, consistente en la cancelación del permiso o licencia respectivo, y sólo si no observa los deberes derivados de tal castigo, es que se actualiza el supuesto normativo que da lugar a agravar la sanción que le prohibió conducir vehículos, pero ahora con la imposición de una multa.

"En atención a lo anterior, resulta innecesario establecer un mínimo y un máximo para determinar en forma individualizada la multa que corresponda, ya que la obstinación del infractor en no aceptar la prohibición para conducir vehículos de suyo implica la clara intención de desafiar el poder disciplinario de la autoridad, con el consecuentemente (sic) riesgo de burlar la penalidad derivada de la comisión de diversos ilícitos administrativos que pusieron en riesgo los bienes y la vida de otros conductores y peatones.

## **"II. Razones de índole práctica para no graduar la multa.**

"Otro motivo para estimar que la multa controvertida no requiere de un mínimo y un máximo para estimarla apegada al artículo 22 constitucional, se encuentra en razones de índole práctico acaecidas en el momento en que se aplica la sanción, ya que la conducta que se describe como el supuesto normativo que da lugar a la imposición de dicha multa, se suscita generalmente en la vía pública y en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para detectar este género de faltas, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

"En efecto, no puede soslayarse el hecho de que la multa impugnada corresponde a aquellas cuya imposición se realiza con motivo del tránsito de vehículos, correspondiendo su aplicación a las autoridades del ramo quienes se encuentran



destacados en las calles y a bordo de vehículos para verificar, *in situ*, la observancia de las normas relativas.

"Esta particular situación de esas autoridades les impide, por un lado, allegarse en forma veraz de todos los datos que correspondan a la situación personal del infractor, y por otro, tener el tiempo suficiente para evaluar tales características, a fin de graduar la imposición de la multa respectiva, pues aun reconociendo que pudieran encontrarse capacitados para llevar a cabo el estudio relativo, es obvio que su función de verificación no puede verse detenida por cada conductor que detecten cometiendo una infracción, sino que su actividad permanente de vigilancia debe realizarse con la fluidez necesaria que les permita descubrir alguna falta, sancionarla, y enseguida, volver a las actividades para las cuales se encuentran destacados en la tarea del control del tránsito vehicular.

"Si se obligara al establecimiento de multas que no fueran fijas, también se vincularía a los elementos de las corporaciones destinadas a dicho fin, a la obligación de realizar, en el lugar de los hechos, un análisis de las condiciones personales del infractor, de las circunstancias particulares de la comisión de la falta, y del uso de su prudente arbitrio para imponer alguna sanción, fundando y motivando las razones por las cuales optaron por la imposición de una determinada cuantía dentro de los márgenes permitidos por la ley, todo ello con la consecuente distracción de sus tareas fundamentales consistentes en detectar en flagrancia las faltas a las disposiciones que rigen el tránsito de vehículos.

"Esta distorsión de las funciones de las autoridades de tránsito evidentemente reduciría los niveles del control del tráfico y redundaría en perjuicio de la eficiencia del servicio que tienen encomendado, el cual es un hecho notorio que en las grandes concentraciones urbanas, como la Ciudad de México, proporciona la solución a un problema cotidiano que demanda atención inmediata para evitar enormes costos en pérdida de tiempo productivo, y que por lo mismo, constituye un servicio que no debe detenerse en funciones que más bien son propias de las autoridades que están concentradas en oficinas y que tienen el tiempo suficiente para graduar otro tipo de multas que no se imponen en flagrancia, y que no requieren de la inmediatez para ser detectadas. ..."



47. Más recientemente, este Tribunal Pleno falló las acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019<sup>19</sup> concluyendo en realizar matices a los criterios emitidos, a fin de establecer que ciertas multas fijas sí pueden ser constitucionales. Dicha excepción se fijó en función de aquellos casos en los que las propias condiciones o supuestos de hecho que están relacionados con la graduación de la sanción resulten de difícil o imposible apreciación. Es decir, si bien no se desconoció (ni se apartó) esta Suprema Corte del criterio general ya mencionado –las multas fijas son inconstitucionales–, ello no impidió un pronunciamiento de excepción reconociendo que en ciertas situaciones, las hipótesis normativas que prevén las infracciones, las circunstancias fácticas que permitirían graduar la sanción no pueden ser apreciadas, y que únicamente en estos casos, se justifica que el legislador pueda establecer una multa fija.

48. En este sentido, las multas establecidas en las fracciones I y V del artículo 48 de la ley reclamada sí resultan constitucionales, particularmente porque la naturaleza de las infracciones, así como las circunstancias fácticas en que éstas se cometen no permiten a la autoridad sancionadora graduar los elementos necesarios para su individualización.

49. Se afirma lo anterior, porque aun cuando no contienen rangos de aplicación, sino cifras determinadas, lo cierto es que, por una parte, su imposición no deriva de un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, sino que basta la realización de la conducta para originar la aplicación de la multa y, por otra, porque las conductas sancionables que prevén son de tal grado de objetividad que requieren una sanción de la misma naturaleza, esto es, objetiva y cierta, independientemente de las circunstancias que rodean su comisión y del resultado ocasionado.

50. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en los precedentes a partir de los cuales este Alto Tribunal estableció el criterio de multas fijas en que era indispensable tomar en cuenta diversos aspectos de responsabilidad del sujeto activo a fin de determinar la sanción aplicable debidamente individualizada, en

---

<sup>19</sup> Fallados en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Esquivel Mossa, por mayoría de siete votos.



los supuestos contenidos en las normas insertas en los apartados o rubros antes identificados, basta la realización de la conducta objetiva para generar la consecuencia también objetiva y que no es otra que la imposición de una sanción pecuniaria específica.

51. A manera de ejemplo, conviene citar las siguientes porciones normativas:

	UMA
Falta de placas.	6.48
Falta de engomado en lugar visible.	4.32
Falta de tarjeta de circulación.	2.16
Estacionarse en lugar prohibido	3.15
Estacionarse en doble fila.	3.15
Estacionarse en retorno.	2.16
No ceder el paso al peatón.	2.16
Obstruir parada de servicio de transporte público.	3.15
Placas sobrepuestas.	25.00

52. Todas las conductas descritas y las demás contenidas en la fracción V de la norma examinada bajo los rubros antes precisados son objetivas, de modo que la sanción aplicable también lo es, de ahí que sea innecesario que el aplicador analice los elementos identificados al principio de la explicación para individualizarla.

53. Como las conductas a que se refieren las normas controvertidas en los apartados mencionados son, en su mayoría, de realización inmediata, en que no importa el resultado, de apreciación objetiva y no graduales, es claro que resulta innecesario tomar en cuenta aquellos elementos que ha señalado este Alto Tribunal, tales como gravedad de la conducta, responsabilidad del agente infractor, entre otros, para imponerla, pues basta que el sujeto activo realice la conducta prohibida para que se genere la consecuencia conocida y que no es otra que la imposición de una multa cierta.



54. En efecto, en el caso la naturaleza misma de las sanciones imposibilita que el legislador adicione en la norma un parámetro de valoración para asignar la cuantía de la multa; además de la complejidad para que el agente sancionador pueda individualizarla ante la ausencia de elementos técnicos o fácticos para hacerlo.

55. La imposibilidad de un marco de valoración que atienda a la gravedad o circunstancias personales de quien se estacione en un retorno, no tenga tarjeta de circulación, porte placas sobrepuestas, no tenga la licencia de conducir, o no ceda el paso al peatón, deriva de la misma infracción, ya que se trata de un hecho sancionado que es de carácter unitario, que por un solo acto actualiza la contravención a la disposición y conlleva la sanción.

56. Por ende, la naturaleza de las diversas conductas sancionadas no permite su graduación ni de ellas se desprenden condiciones jurídicas y materiales para que la autoridad encargada de sancionar realice un juicio de ponderación de las circunstancias para graduar la multa. En estos casos el parámetro de regularidad constitucional no es el artículo 22 de la Constitución Federal sino los principios de fundamentación, motivación y razonabilidad desprendidos de los artículos 14 y 16 de la misma Constitución Federal.

57. De acuerdo con lo expuesto, esta Suprema Corte estima que la legislación analizada es válida al encontrarse ante un caso de excepción al criterio de multas fijas sustentado por este Máximo Tribunal. De ahí que resulten infundados los argumentos de invalidez formulados por la accionante sobre las porciones normativas I y V del artículo 48 de la ley impugnada.

58. A distinta conclusión debe arribarse respecto de las normas controvertidas relacionadas con el rastro municipal y de ecología o ambientales.

59. Lo anterior, porque las conductas infractoras que generan las multas impugnadas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales.

60. Como en esos supuestos efectivamente se realiza un procedimiento en que se atribuyen hechos subjetivos y se constata su actualización a fin de imponer



la sanción correspondiente, o bien, se requieren diversos elementos para individualizar la sanción conducente, es claro que la ausencia de esa graduación las torna inconstitucionales.

61. En efecto, basta advertir la existencia de reglamentos y diversos tipos de ordenamientos vinculados con esas materias que regulan visitas de inspección y de verificación, tales como la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí, los reglamentos de rastros municipales, entre otros, para concluir que las autoridades competentes deben llevarlas a cabo a fin de determinar si el gobernado es acreedor a ese tipo de pena pecuniaria.

62. Si se considera que en esos supuestos las autoridades deben realizar tales procedimientos precisamente para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras, así como las circunstancias que las rodean, es claro que en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, siendo que las normas analizadas no los contienen.

63. En consecuencia, al resultar en esta parte fundado el concepto de invalidez propuesto, lo que se impone es declarar la invalidez de las fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

64. En similares términos este Tribunal Pleno falló la acción de inconstitucionalidad 34/2019, en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve.

65. Finalmente, como segundo punto, se analizarán las porciones normativas que prevén sanciones que no constituyen montos fijos.

#### **b) Multas que no son fijas**

66. Los preceptos impugnados, prevén las siguientes multas para los sujetos que incurran en las conductas que ahí se describen:

**"Artículo 48.** Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes: ...



**"VI. MULTAS DE ECOLOGÍA.** Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan la materia:

CONCEPTO	UMA
"a) ...	...
"t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva ley de ingresos, elevado al <b>doblo</b> . Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación.	
"Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
"1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	<b>6.00</b>
"2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	<b>7.00</b>
"3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	<b>8.50</b>
"4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	<b>10.50</b>
"...	...
"z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	<b>5.00</b>
"1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento.	<b>6.00</b>
"2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción.	<b>8.00</b>
"3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por período.	<b>5.00</b>
"4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción.	<b>6.00"</b>

67. El examen integral de las hipótesis normativas transcritas corrobora que no establecen multas fijas, sino que permite cuantificarlas en razón de las



circunstancias que concurren en la comisión de la infracción, lo que denota que no se trata de multas prohibidas en el artículo 22 constitucional, y conlleva a declarar **infundado** el planteamiento que sobre este aspecto se hace valer.

68. Apoya esta decisión, por identidad de razones, el siguiente criterio:

"MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO. Si bien el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, correspondiente a julio de 1995, página 19, que lleva por rubro: 'MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.', que las leyes que prevén multas fijas son violatorias de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que no contienen reglas que permitan a las autoridades sancionadoras cuantificar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y todas las demás circunstancias que le permitan individualizar la sanción, obligándola a aplicarla de manera invariable e inflexible, lo que provoca excesos y tratamiento desproporcionado en contra de los gobernados, debe inferirse que la misma no resulta aplicable al artículo 35, fracción II, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, que establece un sistema de imposición de multas para infracciones de tránsito con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas por los conductores de vehículos. En efecto, las sanciones previstas en la norma se establecen atendiendo al grado de exceso de velocidad en que se incurra, así como a circunstancias en que el sentido común no permite el establecimiento de una graduación atendible en una ley, tales como la tenencia de licencia para conducir y tarjeta de circulación, manejar con aliento alcohólico o en estado de embriaguez, entre otras. Por tanto, la combinación de las diferentes conductas contempladas logra la variación de las multas atendiendo a la naturaleza de las infracciones de tránsito que se cometan en cada caso, lo que lleva a concluir que no se trata de multas fijas y, por ende, el sistema sancionador previsto en la norma legal de referencia no transgrede las aludidas garantías individuales."



69. También son aplicables, en cuanto a la problemática de las multas fijas, las jurisprudencias que enseguida se transcriben:

"MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al Texto Constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación."

"MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor."

"MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE DEBE VALORAR LA AUTORIDAD PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 19, sostuvo



que las leyes que prevén multas fijas son inconstitucionales, en cuanto no permiten a las autoridades impositoras fijar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia en la conducta que las motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción; también ha considerado que las multas no son fijas cuando en el precepto respectivo se señala un mínimo y un máximo que permite a la autoridad facultada para imponerlas determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor que permitan su individualización en cada caso concreto. En congruencia con dichos criterios, se concluye que los preceptos que establecen multas entre un mínimo y un máximo, con independencia de que en el propio cuerpo jurídico no se prevean los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular su monto, no violan los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales multas no son fijas y, por ende, al oscilar entre un mínimo y un máximo permiten a la autoridad sancionadora fijarlas atendiendo a los elementos y circunstancias propias del asunto."

## VIII. DECISIÓN

70. En consecuencia, al haber resultado parcialmente fundados los agravios expuestos por la accionante, lo procedente es, por una parte, reconocer la validez del artículo 48, fracciones I, V y VI, incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve; y por otra parte, declarar la invalidez de los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), de la misma ley.

## IX. EFECTOS

71. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el artículo 73, todos de la ley reglamentaria <sup>20</sup> de la materia, y en términos de lo

<sup>20</sup> "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."



dispuesto en este fallo procede declarar la invalidez de las siguientes porciones normativas:

I. El artículo 26, fracción XIII, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

II. El artículo 48, fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

72. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí, la cual deberá notificarse también al Municipio de Mexquitic de Carmona, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

73. Finalmente, respecto a la solicitud de vincular al Poder Legislativo demandado a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, este Tribunal Pleno considera pertinente constreñir en esta sentencia a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo, lo anterior, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual.

74. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

---

**"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ..."

**"IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

**"V.** Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; ..."

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



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

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 48, fracciones I, V y VI, incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 26, fracción XIII, y 48, fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—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 San Luis Potosí y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado IX de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Plan de San Luis", 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. los Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en reconocer la validez del artículo 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez



Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en reconocer la validez del artículo 48, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Pardo Rebolledo únicamente votó por la validez de su inciso c). El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso b), denominado "Multas que no son fijas", y a la decisión, consistente en reconocer la validez del artículo 48, fracción VI, incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

### **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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, referente al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por otras razones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en declarar la invalidez del artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por otras razones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en declarar la invalidez del artículo 48, fracción VI, salvo sus incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

#### **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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decre-



tada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, y 2) vincular al Congreso del Estado de San Luis Potosí a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

### **En relación con el punto resolutiveo quinto:**

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **En relación con el pie de los puntos resolutiveos:**

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 17/2000, P./J. 102/99, P./J. 9/95, 2a. CLXXIX/2007 y 2a. XC/2000 citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, marzo de 2000, página 59, con número de registro digital: 192195; X, noviembre de 1999, página 31, con número de registro digital: 192858; II, julio de 1995, página 5, con número de registro digital: 200347; XXVI, diciembre de 2007, página 241 con número de registro digital: 170692 y XII, agosto de 2000, página 369, con número de registro digital: 191335, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto 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 los autos de la acción de inconstitucionalidad 32/2019, resuelta en sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dos de diciembre de dos mil diecinueve.

En sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de San Luis Potosí, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, entre otros temas, estudió la constitucionalidad de diversos artículos que establecen multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología.

En dicha sesión, me manifesté en contra de la validez de las normas impugnadas que establecen multas fijas, esencialmente, por lo siguiente:

Con independencia de si dichas multas son precedidas o no de un procedimiento para su aplicación, no permiten a la autoridad, al imponerlas, tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, reincidencia o cualquier otro elemento que permita individualizar la sanción y, por tanto, son inconstitucionales, pues se trata de conductas objetivas que están dirigidas a sancionar a un sujeto; considerar lo contrario, esto es, que se cobren atendiendo a la conducta, con un monto predeterminado por el legislador, deja un margen a éste para fijar multas excesivas (*pues como se ha sostenido también por esta Suprema Corte, una multa puede ser excesiva para unos y/o leve o moderada para otros, atendiendo su situación particular*).

Esto es, la proscripción de la multa excesiva está dirigida justamente a proteger a los gobernados de un actuar arbitrario de la autoridad al imponer una sanción, pero también del legislador al establecerla, sin que el parámetro para definir si una multa fija es inconstitucional o no pueda ser si derivan o no de un procedimiento.

Derivado de ello, no comparto la declaratoria de validez de las fracciones I, V, salvo su inciso c) y, VI, incisos t) y z), todas del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, para el ejercicio fiscal del año 2019.

Por otra parte, el Tribunal Pleno por mayoría determinó declarar la invalidez de las fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z) del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, para el ejercicio fiscal del año 2019, al estimar que en las conductas infractoras que generan las multas impugnadas



pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales, por lo que, es claro que la ausencia de esa graduación las torna inconstitucionales.

Al respecto, si bien compartí la declaratoria de invalidez de los preceptos antes citados, fue por consideraciones distintas, pues como lo precisé anteriormente, estimo que las multas ahí previstas sí son inconstitucionales, independientemente si son o no precedidas de un procedimiento, ello al establecer multas fijas.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto Particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 32/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras cuestiones, reconoció la **validez** de las fracciones I, V y VI, incisos t) y z), del artículo 48 de la de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2019.<sup>1</sup> Por lo que hace a las fracciones I y V, se estimó que, dada la naturaleza de las conductas sancionadas en las

<sup>1</sup> "Artículo 48. Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes:

"...

**"V. MULTAS POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y PRESTACION (sic)**

CONCEPTO	UMA
a) Los comerciantes semifijos que al término de su jornada laboral no retiren de la vía pública sus utensilios de trabajo y sus estructuras, conforme lo ordena el artículo 68, fracción XIV, de la legislación municipal de la materia se harán acreedores a una sanción equivalente a	5.00
b) Por no contar con la licencia de funcionamiento o no realizar el refrendo anual correspondiente se cobrará una multa, independientemente de las previstas en el reglamento de actividades comerciales equivalente a	10.00
c) Se cobrarán multas por violaciones al reglamento para regular las actividades comerciales del Municipio de <b>Mexquitic de Carmona S.L.P.</b> de acuerdo lo <b>establecido</b> en el propio reglamento.	



porciones normativas referidas, éstas no permiten a la autoridad sancionadora graduar los elementos necesarios para su individualización. Por su parte, en lo relativo a la fracción VI, incisos t) y z), se sostuvo que ahí no se establecían

**"VI. MULTAS DE ECOLOGÍA.** Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan la materia:

CONCEPTO	UMA
t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva ley de ingresos, elevado al <b>doble</b> . Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación.	
Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	<b>6.00</b>
2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	<b>7.00</b>
3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	<b>8.50</b>
4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	<b>10.50</b>
...	
z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	<b>5.00</b>
1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento	<b>6.00</b>
2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción	<b>8.00</b>
3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por periodo	<b>5.00</b>
4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción	<b>6.00</b>



multas fijas, dado que se permitía su cuantificación en razón de las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción.

En este sentido, formulo el presente voto particular para expresar las razones por las que me manifesté **en contra** de reconocer la validez del artículo 48, fracciones V y VI, incisos t) y z), que establecen multas por infracciones al Reglamento para el Ejercicio de Actividades Comerciales, Industriales y Prestación (sic), así como multas de ecología, respectivamente.

### 1. Artículo 48, fracción V

De manera muy puntual, en la sentencia se argumenta que procede la excepción a la regla general de que las multas fijas son inconstitucionales cuando: a) su imposición no deriva de un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio sino que basta la realización de la conducta para originar la aplicación de la multa; y b) porque las conductas sancionables que prevén son de tal grado de objetividad que requieren una sanción de la misma naturaleza, esto es, objetiva y cierta, independientemente de las circunstancias que rodean su comisión y del resultado ocasionado. Al respecto, se afirma que dichos requisitos se derivan de lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 115/2018, 46/2019 y 47/2019**.<sup>2</sup>

En efecto, la sentencia desprende de dichos precedentes que, a manera de excepción, ciertas multas fijas sí pueden ser constitucionales. Al respecto, se señala que: **"dicha excepción se fijó en función de aquellos casos en los que las propias condiciones o supuestos de hecho que están relacionados con la graduación de la sanción resulten de difícil o imposible apreciación**. Es decir, si bien no se desconoció [ni se apartó] esta Suprema Corte del criterio general ya mencionado –las multas fijas son inconstitucionales–, ello no impidió un pronunciamiento de excepción reconociendo que en ciertas situaciones, las hipótesis normativas que prevén las infracciones las circunstancias fácticas (sic) que permitirían graduar la sanción no pueden ser apreciadas, **y que únicamente en estos casos se justifica que el legislador pueda establecer una multa fija**".<sup>3</sup>

Así, en la sentencia se argumenta que: "las multas establecidas en los artículos reclamados sí resultan constitucionales, particularmente **porque la naturaleza de las infracciones así como las circunstancias fácticas en que éstas**

<sup>2</sup> Resueltas en sesiones de veinticinco de febrero de dos mil diez y veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente.

<sup>3</sup> Página 30, párrafo 47, de la sentencia (énfasis añadido).



**se cometen no permiten a la autoridad sancionadora graduar los elementos necesarios para su individualización".<sup>4</sup>** Sin embargo, respetuosamente considero que la sentencia parte de premisas equivocadas e introduce elementos que no se encuentran en los precedentes citados.

Lo anterior, pues, si bien en los precedentes citados se sostuvo que, *en esos casos en concreto*, no era posible establecer elementos objetivos adicionales que permitieran individualizar la multa, lo cierto es que se argumentó sobre la premisa de que las infracciones de tránsito generalmente se suscitan en la vía pública y en situaciones de flagrancia y los agentes de tránsito no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan valorar en cada caso la gravedad de la conducta e individualizar la sanción correctamente. Así, **cobra sentido que se sostuviera que existían razones prácticas que permitían concluir que en materia de tránsito es constitucional imponer multas fijas, sin importar la conducta que se sancione.**

Al respecto, considero pertinente aclarar, como lo hice en la sesión en la que se discutieron las **acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019 y su acumulada**, que en el precedente original de esta excepción a la regla general, esto es, en la **acción de inconstitucionalidad 115/2008**, se hizo un argumento muy específico para determinar que en ese caso no había elementos objetivos que permitieran graduar la sanción.<sup>5</sup> Con base en ello, **este Tribunal Pleno fijó la excepción a la prohibición de multas fijas exclusivamente para normas en materia de tránsito y transporte.** No obstante, ahí no se estableció, con el grado de generalidad que ahora lo hace la sentencia, el parámetro de que la conducta debía tener tal grado de objetividad que no permitiera graduación.

Además, a mi parecer, el criterio de objetividad de la conducta es problemático, en tanto que podría generar muchas contrariedades de interpretación en el futuro. Ello, toda vez que no debe perderse de vista que todas las conductas san-

<sup>4</sup> Página 30, párrafo 48, de la sentencia (énfasis añadido).

<sup>5</sup> Efectivamente, de una simple lectura al precedente en su conjunto se desprende que ese argumento cobraba validez bajo la idea de que la sanción ahí impugnada era una agravante para los infractores que ya tuvieran cancelada la licencia y buscaran hacer un fraude a la ley utilizando licencias de otros Estados o países. Así, se consideró que la razón de índole práctica para permitir la multa fija es que la policía no cuenta en el momento de la actualización de un hecho sancionable con todos los elementos para individualizar la sanción y la imposición de esta última es de carácter expedito; sin embargo, nunca se dijo que este tipo de conductas carecían por completo de elementos para su individualización por ser "objetivas", sino simplemente que por las circunstancias no era posible hacer ese análisis.



cionables deben tener algún elemento común que las haga igualmente graves; precisamente por eso se sanciona a todos cuyos actos encuadren en esa conducta. Sin embargo, la naturaleza universal de las normas generales parte de la premisa de que cada circunstancia es única, por lo que casi siempre habrá aquellas que pueden hacer más grave la comisión de un ilícito.

En efecto, **en todos los casos es posible tomar en cuenta circunstancias particulares para individualizar una sanción**, como podrían ser la gravedad del resultado, la reincidencia, la existencia de justificaciones o las posibilidades económicas de la persona; es decir, en mi opinión, es **imposible** identificar con objetividad supuestos en los que sea claro y evidente que no se deban tomar en consideración las circunstancias particulares del caso para imponer una sanción, **por lo que me preocupa que el criterio votado a favor por la mayoría de mis compañeros Ministros derive en un precedente arbitrario.**

No obstante, lo cierto es que en materia de tránsito y transporte existe la particularidad de que las infracciones generalmente se suscitan en la vía pública y en situaciones de flagrancia. Además, corresponde a los agentes de tránsito al momento de la actualización de una infracción individualizar la sanción y la imposición de esta última es de carácter expedito.<sup>6</sup> Por ende, atendiendo a las razones de índole práctica que se mencionan, he coincidido en la necesidad de reconocer la validez, a manera de excepción, únicamente de las multas fijadas en materia de tránsito y transporte; no así de las multas fijadas respecto de cualquier otra materia.

Por estas razones, si bien me manifesté a favor de reconocer la validez del artículo 48, fracción I, en tanto que contiene multas de tránsito aplicadas al momento de la infracción y que conforme a los precedentes se encuentran dentro del supuesto de excepción a la inconstitucionalidad de las multas fijadas; estuve **en contra** de reconocer la validez del artículo 48, fracción V, bajo la lógica de que no versan sobre multas de tránsito, sino respecto del ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación.

<sup>6</sup> Resulta pertinente al caso señalar que del marco normativo aplicable en el caso a estudio lo anterior se desprende del **Reglamento de Tránsito para el Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí**:

**"Artículo 159.** Cuando el conductor cometa una infracción a las disposiciones de este reglamento y demás disposiciones aplicables, el agente de tránsito procederá de la manera siguiente:

"I. Indicará al conductor que detenga la marcha de su vehículo;

"II. Se identificará con su nombre y número de placa;

"III. Señalará al conductor la infracción que cometió y le indicará el o los artículos que lo fundamenta, así como la sanción que proceda por la infracción conforme a la Ley de Ingresos para el Municipio; ..."



## 2. Artículo 48, fracción VI, incisos t) y z)

Finalmente, en la sentencia se reconoció la **validez** del artículo 48, fracción VI, incisos t) y z),<sup>7</sup> bajo el argumento de que del "examen integral de las hipótesis normativas transcritas corrobora que no establecen multas fijas, sino que permite cuantificarlas en razón de las circunstancias que concurren en la

<sup>7</sup> "Artículo 48. Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes: "...

"VI. **MULTAS DE ECOLOGÍA.** Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan en la materia: ...

CONCEPTO	UMA
a) ...	...
t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva Ley de Ingresos, elevado al <b>doblo</b> . Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación.	
Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	<b>6.00</b>
2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	<b>7.00</b>
3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	<b>8.50</b>
4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	<b>10.50</b>
...	...
z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	<b>5.00</b>
1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento	<b>6.00</b>
2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción	<b>8.00</b>
3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por periodo	<b>5.00</b>
4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción	<b>6.00"</b>



comisión de la infracción, lo que denota que no se trata de multas prohibidas en el artículo 22 constitucional".<sup>8</sup>

Al respecto, advierto que la sentencia basa esta conclusión en la aplicación analógica de la tesis aislada XC/2000, de la Segunda Sala,<sup>9</sup> en la que se sostiene un criterio similar. Sin embargo, desde mi perspectiva es incorrecto sostener que una multa pierde su carácter de fija simplemente por el hecho de que la ley establezca varios supuestos de comisión, pues **lo cierto es que sigue estableciendo sanciones unitarias, invariables e inflexibles para supuestos específicos, por lo que no permiten considerar todas aquellas circunstancias que permitan individualizar la sanción, como sería la capacidad económica del infractor, la reincidencia, entre otros.**

Por lo anterior, estimo que las normas contenidas en el artículo 48, fracción VI, incisos t) y z), de la ley impugnada **sí contienen multas fijas**; de forma que, desde mi óptica, **debió declararse su invalidez al tratarse de multas en materia de ecología.**

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>8</sup> Página 35, párrafo 67, de la sentencia.

<sup>9</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 369, «con número de registro digital: 191335» con el rubro y texto siguientes: "MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO. Si bien el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P.J. 10/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, correspondiente a julio de 1995, página 19, que lleva por rubro: 'MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.' que las leyes que prevén multas fijas son violatorias de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que no contienen reglas que permitan a las autoridades sancionadoras cuantificar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y todas las demás circunstancias que le permitan individualizar la sanción, obligándola a aplicarla de manera invariable e inflexible, lo que provoca excesos y tratamiento desproporcionado en contra de los gobernados, debe inferirse que la misma no resulta aplicable al artículo 35, fracción II, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, que establece un sistema de imposición de multas para infracciones de tránsito con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas por los conductores de vehículos. En efecto, **las sanciones previstas en la norma se establecen atendiendo al grado de exceso de velocidad en que se incurra, así como a circunstancias en que el sentido común no permite el establecimiento de una graduación atendible en una ley, tales como la tenencia de licencia para conducir y tarjeta de circulación, manejar con aliento alcohólico o en estado de embriaguez, entre otras.** Por tanto, **la combinación de las diferentes conductas contempladas logra la variación de las multas atendiendo a la naturaleza de las infracciones de tránsito que se cometan en cada caso, lo que lleva a concluir que no se trata de multas fijas y, por ende, el sistema sancionador previsto en la norma legal de referencia no transgrede las aludidas garantías individuales."**



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DEL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

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

**IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.**

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPEO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O IMPRESOS POR MEDIO DE DISPOSITIVO INFORMÁTICO, MEDIANTE SU DIGITALIZACIÓN EN DISPOSITIVO DE ALMACENAMIENTO MAGNÉTICO, CD O DVD, AL NO ATEN-**



**DER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGPEO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGPEO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGPEO, 30 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**IX. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. LAS LEGISLATURAS LOCALES PUEDEN GRAVARLO, REALIZAR COBROS Y RECAUDACIONES PARA SEGUIR PRESTÁNDOLO, SIEMPRE Y CUANDO LO HAGAN COMO UN DERECHO Y**



**NO COMO IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPÉO, 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**X. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**

**XI. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATURALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.**

**XII. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.**

**XIII. CONTRIBUCIONES. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ATRIBUYE AL LEGISLADOR LOCAL PARA CONFIGURAR SUS CATEGORÍAS NO LO AUTORIZA PARA DESNATURALIZAR AQUÉLLAS.**

**XIV. HECHO IMPONIBLE. DIFERENCIAS DE SU CONSTITUCIÓN ENTRE LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" Y LOS IMPUESTOS.**

**XV. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.**



**XVI. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.**

**XVII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.**

**XVIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPEO, 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**XIX. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPEO, 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**XX. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE**



**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPÉO Y 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**XXI. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUÉL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPÉO, 18, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO Y 15, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**XXII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.**

**XXIII. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL "CUANDO ALGÚN GRAVAMEN NO SE ENCUENTRE PREVISTO EN LA PRESENTE LEY, Y ASÍ LO ESTABLEZCA ALGÚN ACUERDO, LEY O REGLAMENTO MUNICIPAL, ÉSTE PODRÁ DETERMINARSE CONFORME A LO SEÑALADO POR ESTOS ÚLTIMOS ORDENAMIENTOS", VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS**



**CONTRIBUYENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO CONTENIDO EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CARÁCUARO, JUNGAPEO, LA HUACANA, TUMBISCATÍO Y TUZANTLA, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).**

**XXIV. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL "CUANDO EN UN ACUERDO, LEY O REGLAMENTO SE ESTABLEZCA ALGUNO DE LOS INGRESOS PREVISTOS EN ESTA LEY, Y ADEMÁS SEÑALEN OTROS INGRESOS NO CONSIDERADOS EN ESTA ÚLTIMA; SE PODRÁN APLICAR EN LA FRACCIÓN QUE CORRESPONDA, CON LAS CUOTAS RELATIVAS A LOS SERVICIOS CON LOS QUE GUARDEN MAYOR SEMEJANZA", VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS CONTRIBUYENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO CONTENIDO EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CARÁCUARO, JUNGAPEO, LA HUACANA, TUMBISCATÍO Y TUZANTLA, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020).**

**XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE EN LO FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIONES I, II Y III, 32 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, 30 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPEO, 18, FRACCIONES I, II Y III, 30 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15, FRACCIONES I, II Y III, 25 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, Y 15, FRACCIONES I, II Y III, 28 Y TRANSITORIO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

**XXVI. 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 18,**



**FRACCIONES I, II Y III, 32 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CARÁCUARO, 17, FRACCIONES I, II Y III, 30 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUNGAPEO, 18, FRACCIONES I, II Y III, 30 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA HUACANA, 15 FRACCIONES I, II Y III, 25 Y TRANSITORIO SEGUNDO DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, Y 15, FRACCIONES I, II Y III, 28 Y TRANSITORIO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUZANTLA, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2020).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE OCTUBRE DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día ocho de octubre 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.** Por escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las siguientes normas:

- Artículos **18**, fracciones I, II y III, **32 y segundo transitorio**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.



- Artículos **17**, fracciones I, II y III, **30 y segundo transitorio**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos **18**, fracciones I, II y III, **30 y segundo transitorio**, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos **15**, fracciones I, II y III, **25 y segundo transitorio**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatio, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos **15**, fracciones I, II y III, **28 y segundo transitorio**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

Dichas normas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de Michoacán.

**SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La promovente estima violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que expresó los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

#### **I. Disposiciones que prevén el pago del derecho de alumbrado público.**

- Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.



- Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

A juicio de la accionante, los preceptos anteriores establecen una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el consumo de energía eléctrica. Asimismo, advierte que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de la capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, por lo que, en el caso, la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que responde a una actividad ajena a la actividad municipal, esto es, el consumo de energía eléctrica.

Por otra parte, estima que, con independencia de la denominación otorgada por el legislador y toda vez que el hecho imponible real se encuentra en la base, debe concluirse que el tributo en comento pertenece a la categoría de los impuestos.

Así, concluye que las normas relativas a las contribuciones consistentes en la prestación del servicio de alumbrado público resultan inconstitucionales, toda vez que la base de la contribución se conforma de acuerdo al importe de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, lo cual trastoca el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias ya que no se está pagando por la prestación de un servicio público otorgado por el Municipio, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo.

## **II. Disposiciones que constituyen cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por el acceso a la información:**



- Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

Argumenta que las disposiciones impugnadas transgreden los derechos humanos de acceso a la información y a la seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

Para demostrar esto, se pone de manifiesto que en las normas impugnadas se fijó una cuota mínima de \$1.00 hasta \$2.00 pesos por copias simples, ya sea en tamaño oficio y carta; de \$2.00 a \$3.00 pesos por impresiones en hojas carta u oficio; por la información digitalizada, por hoja, que se entregue en dispositivo magnético de \$0.50 hasta \$2.00 pesos; y por información digitalizada en disco CD o DVD, de \$16.00 hasta \$20.00 pesos; cuotas que, a juicio de esa Comisión Nacional, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

Lo anterior, toda vez que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros. Al respecto, destaca, que, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe regir el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del



envío, en su caso, y el de su certificación. Consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

En el mismo orden de ideas, manifiesta que el legislador no ofreció justificación para establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada o la digitalización de los documentos solicitados, por ende, las normas transcritas también resultan inconstitucionales, ya que no responden a la única excepción prevista en nuestro orden constitucional para aplicar un cobro en materia de acceso a la información.

Lo anterior, porque el supuesto de digitalización de documentos conforma una actividad que no implica erogación alguna, sino, por el contrario, significa que la información que se contenga en algún material (como el papel, por ejemplo), se digitaliza, esto es, se convierte en una representación o archivo digital.

Por tanto, el establecimiento de una cuota por la digitalización de la información equivale, en realidad, al cobro por la búsqueda de información, lo cual es violatorio del principio de gratuidad.

Adicionalmente, la Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige las contribuciones, pues, para que la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios resulte acorde con el principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión; asimismo, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

### **III. Disposiciones que contravienen el principio de legalidad en materia tributaria, al prever la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha legislación**

- Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.



- Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

La Comisión actora estima que las referidas disposiciones normativas configuran una transgresión del principio de legalidad en materia tributaria.

Ello, toda vez que dichas normas dejan al arbitrio de un órgano administrativo municipal el establecimiento de la contribución y del resto de los elementos esenciales del cualquier otro tributo, en perjuicio de la seguridad jurídica de los contribuyentes. En ese sentido, las disposiciones impugnadas no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas municipales, debido a que los sujetos pasivos no sabrán a qué atenerse cuando soliciten ante la autoridad correspondiente la información que requieran.

**TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veintisiete de enero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **20/2020** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintiocho de enero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.



**CUARTO.—Informes 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 Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, representado por el consejero jurídico del Ejecutivo, señaló:**

1. Que de conformidad con el mandato establecido en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, el gobernador del Estado no puede rehusarse a promulgar y publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado.

2. Señala que el cobro de los derechos relativos al acceso a la información pública no impide al solicitante el acceso a información pública, ya que dicha información se encuentra catalogada como un bien público.

3. El principio de gratuidad no impide que se establezca una cuota de recuperación por la reproducción de la información solicitada por el peticionario, debido a que esos medios de reproducción y envío de documentos tienen un costo, no así la información, de ahí que se estime que dichos ordenamientos resultan acordes con el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**El Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, representado por el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, señaló:**

1. Que de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Michoacán y la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado, los Ayuntamientos y Consejos Municipales administran libremente su hacienda municipal, según las normas vigentes, mientras que el Congreso Local se limita a aprobar el proyecto de Ley de Ingresos Municipal para el ejercicio fiscal correspondiente, el cual es presentado por el tesorero municipal.

En relación con los argumentos relativos al derecho de alumbrado público, señala que las normas impugnadas no vulneran el principio de legalidad tributaria, ya que la obligación controvertida nace y surge de la propia ley.



Agrega que el principio de legalidad se salvaguarda en tanto que las disposiciones impugnadas son emitidas por el Congreso Local, el cual posee atribuciones constitucionales para la creación de leyes. Por esta razón, todos los ciudadanos deberán respetar dichas normas para una mejor coexistencia.

Señala que las Leyes de Hacienda Municipales tienen como finalidad atender y cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, así como los ingresos por conceptos de derechos municipales, sin que con ello se vulnere el principio de legalidad tributaria, pues es a través de dichas normas que se definen todos los elementos que forman parte de la obligación tributaria (objeto, sujetos, base, pago del derecho, infracciones y sanciones).

Por otro lado, en cuanto al principio de proporcionalidad tributaria, destaca que conforme a éste los gravámenes deberán establecerse acorde con la capacidad de cada sujeto obligado, por consiguiente, las personas que cuenten con mayor riqueza deberán contribuir de forma diferenciada.

En esa medida, carece de sustento la impugnación de la accionante, en tanto el legislador se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

Agrega que, atendiendo a los servicios que deben proveer los Municipios y los escasos recursos con los que cuentan, debe considerarse lógico que éstos tengan la facultad de cobrar los derechos correspondientes. Máxime que la doctrina define éstos como una contraprestación en dinero que se paga por los servicios que proporciona la administración activa, tal como es el caso del alumbrado público.

Resalta que los derechos de alumbrado público que se reclaman establecen que el pago de éste estará a cargo de los propietarios o poseedores de predios que aprovechen el servicio provisto por las instalaciones de alumbrado público, por tanto, las contraprestaciones que se exigen resultan directamente benéficas tanto para el Municipio como para los gobernados. En esa medida, es claro que el hecho imponible de la contribución responde a una actividad desarrollada por el ente público.



En cuanto a la competencia para legislar, aduce que el Congreso Local no legisló sobre la materia de energía eléctrica, sino que lo hizo con base en la facultad impositiva que el Estado tiene para el logro de las funciones que le son encomendadas, a partir del cual puede establecer las contraprestaciones que estime convenientes sobre los servicios públicos que presta.

En relación con la tasa de la contribución, precisa que dicho derecho no se establece con base en el consumo de energía eléctrica, sino que determinó el pago de una cuota fija en atención al aprovechamiento que se realiza de la instalación del alumbrado público.

Por otra parte, si los gobernados no se encuentran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, deberán pagar anual o mensualmente dicho derecho tomando como base el tipo de predio o su extensión superficial. En esa medida, estima que los elementos para fijar dicha contribución son aquellos relativos con el costo del servicio prestado.

Asimismo, señala que, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada Ayuntamiento propondrá a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos o contribuciones de mejoras. Por su parte, las Legislaturas de los Estados, previo proceso legislativo apegado a las normas vigentes aprobará las leyes de ingresos de los Municipios y los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos.

**2.** En relación con el concepto de invalidez tendiente a demostrar la violación del principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, afirma que los derechos establecidos en relación con la expedición de copias no vulneran los derechos de acceso a la información y de seguridad jurídica y tampoco los principios de gratuidad y proporcionalidad tributaria.

Si bien la regulación de esta contribución corresponde a la modalidad de los "derechos", lo cierto es que en el caso no se cobra el acceso a la información, sino lo relativo a la reproducción y entrega de ésta; ello de conformidad con lo previsto por el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



En ese orden, estima justificado el cobro por la reproducción de la información solicitada, pues las cuotas ahí establecidas se fijaron con base en lo sustentado y propuesto por cada Ayuntamiento a través de las leyes de ingresos municipales, señalando para ello las modalidades de reproducción y entrega correspondientes.

**3.** En cuanto a las disposiciones transitorias cuya invalidez se reclama, señala que dichas normas se apegan al marco regulatorio constitucional que rige en nuestro país a partir de dos mil once.

Para ello, destaca que para la interpretación de los derechos fundamentales como los que aquí se estiman vulnerados no basta la aplicación del método literal para determinar sus extremos constitucionales, sino que es necesario armonizar sus disposiciones buscando que el resultado de esta actividad interpretativa redunde en una mayor efectividad del bien jurídico que deba resultar protegido, de manera que las restricciones constitucionales queden reducidas a la mínima expresión. Lo anterior, se verifica en los numerales reclamados, razón por la cual no conculcan los derechos de los ciudadanos.

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 **veinticuatro de julio de dos mil veinte**, se tuvo por presentado el escrito presentado (sic) por el Poder Legislativo Local para que surta los efectos legales correspondientes, no así respecto del recurso presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en virtud de lo anterior, mediante el mismo proveído 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 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 diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Carácuaro, Jungapeo, La Huacana, Tumbiscatío



y Tuzantla, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil veinte y el principio de legalidad tributaria, así como el derecho humano de acceso a la información pública.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente, establece:

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

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

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 Michoacán de Ocampo el miércoles veinticinco de diciembre



de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el jueves veintiséis siguiente **y concluyó el viernes veinticuatro de enero de dos mil veinte.**

Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el último día del plazo, es claro que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>2</sup> establece que las partes deben comparecer a

<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.

" ...

"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>2</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."

**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."



juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.<sup>3</sup>

Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>4</sup> y 18 de su reglamento interno;<sup>5</sup> y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>6</sup>

Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Carácuaro, Jungapeo, La Huacana, Tumbiscatío y Tuzantla, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establece el cobro por la reproducción de

<sup>3</sup> Foja 30 del expediente.

<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; ..."

<sup>5</sup> **"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>6</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, y ..."



información en copias simples y dispositivos magnéticos solicitados mediante el ejercicio del derecho al acceso a la información, el cobro del derecho de alumbrado público y la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha legislación, lo cual estima violatorio del principio de gratuidad que rige el derecho al acceso a la información pública y los principios tanto de legalidad como de proporcionalidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En el caso, el Poder Ejecutivo Estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se limitó únicamente a su promulgación, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>7</sup>

Ahora bien, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro «digital»: 164865.



QUINTO.—**Estudio.** Previamente, es menester precisar que la materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se ocupará del análisis de las disposiciones legales establecidas por el Congreso Local, las cuales versan sobre tres tópicos, a saber: 1) el pago de contraprestaciones para obtener la reproducción de información en copias simples y dispositivos magnéticos, así como la digitalización de dicha información; 2) el pago de derechos por el servicio de alumbrado público; y, 3) la posibilidad de establecer gravámenes que no se encuentren previstos en las legislaciones de ingresos respectivas.

Dichas cuestiones se encuentran previstas en los siguientes numerales:

- Artículos 18, fracciones I, II y III, 32 y segundo transitorio, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos 17, fracciones I, II y III, 30 y segundo transitorio, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos 18, fracciones I, II y III, 30 y segundo transitorio, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos 15, fracciones I, II y III, 25 y segundo transitorio, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

- Artículos 15, fracciones I, II y III, 28 y segundo transitorio, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

Los señalados preceptos fueron impugnados por la accionante al considerar que vulneran los derechos a la seguridad jurídica y acceso a la información, así como los principios de legalidad tributaria, proporcionalidad en las contribuciones y gratuidad en el acceso a la información, preceptos fundamentales que se encuentran reconocidos por los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Por cuestión de método, el estudio se dividirá en los tres temas antes identificados, en cada uno de los cuales se explicará, primero, el marco constitucional y legal aplicable y, posteriormente, se analizarán los preceptos controvertidos.

### **Tema I. Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples y dispositivos magnéticos, así como la digitalización de dicha información**

En su primer concepto de invalidez la accionante afirma que las normas que en este apartado controvierte violan los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen cobros excesivos y desproporcionados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos, dado que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

Explica que tales disposiciones condicionan el ejercicio del derecho de acceso a la información, siendo que no está previsto en el Texto Constitucional y tampoco en el legal aplicable, lo que evidentemente genera un obstáculo para que el particular realice una solicitud de información y, por ende, lo desincentiva por la erogación que le causaría.

Sostiene que conforme a los artículos 6o. constitucional y 14 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, es gratuito el ejercicio del derecho de acceso a la información, con la posibilidad excepcional de cobrar los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos; pero de ninguna manera puede cobrarse la información.

Alega que las normas controvertidas son inconstitucionales porque las cantidades que prevén constituyen cobros excesivos y desproporcionales, aunado a que no están justificados ni guardan relación con el costo de los materiales que contienen la información pública solicitada. De ahí que insista en que tales disposiciones condicionan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y lo desincentivan.



Agrega que tales preceptos también violan los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional porque no existe una relación razonable entre la cifra que prevén y el costo del servicio que proporciona el Estado.

Para resolver sus argumentos, conviene informar que el artículo **6o., apartado A, fracción III**, constitucional reconoce el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues establece que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a su rectificación.

El artículo 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitada.

Es decir, conforme a tales preceptos, el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información es gratuito, con la posibilidad de que la modalidad de reproducción y entrega solicitada genere un costo para el interesado.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, así como también la acción de inconstitucionalidad 15/2019, este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al Texto Constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo, medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado. De modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, pero no la información en sí misma considerada.

Igualmente, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, este Pleno analizó



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

En aquel precedente de dos mil diecisiete se concluyó que el Texto Constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.

En dicho asunto, este órgano colegiado también determinó que, conforme –entre otros– a los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.

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

Precisó que, de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables, el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas



cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

Agregó que, de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la jurisprudencia P./J. 3/98 de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."<sup>8</sup>

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

Los dos aspectos comentados, consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobre únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable, se traducen en una obligación para el legislador de motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan dichos costos.

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

<sup>8</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, «registro digital: 196933».



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

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

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

Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero, en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

Por último, se debe destacar que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

Precisado el parámetro de control que caracteriza el derecho humano de referencia, es menester atender a las disposiciones legales impugnadas, que a la letra se leen:



Norma	Artículos impugnados.
Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.	<p>"Artículo 32. Los documentos solicitados de acuerdo a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Copias en hojas tamaño carta u oficio. \$1.03</p> <p>"II. Impresiones en hoja carta u oficio. \$2.07</p> <p>"III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por hoja digitalizada. \$0.52</p> <p>"IV. Información digitalizada en disco CD o DVD. \$16.54</p> <p>"Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada."</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.	<p>"Artículo 30. Los documentos solicitados de acuerdo a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"Concepto cuota</p> <p>"I. Copias en hoja tamaño carta u oficio. \$2.00</p> <p>"II. Impresiones en hoja tamaño carta u oficio. \$3.00</p> <p>"III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por hoja digitalizada. \$2.00</p> <p>"IV. Dispositivo CD o DVD. \$20.00</p> <p>"Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada."</p>
Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.	<p>"Artículo 30. Los documentos solicitados de acuerdo a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p>



	<p>"Concepto cuota</p> <p>"I. Copias en hoja tamaño carta u oficio. \$1.00</p> <p>"II. Impresiones en hoja tamaño carta u oficio. \$2.00</p> <p>"III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada. \$0.50</p> <p>"IV. Información digitalizada en disco CD o DVD. \$16.48</p> <p>"Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tumbisca-tío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.</p>	<p>"Artículo 25. Los documentos solicitados de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"Concepto cuota</p> <p>"I. Copias en hoja tamaño carta u oficio. \$1.09</p> <p>"II. Impresiones en hoja tamaño carta u oficio. \$2.18</p> <p>"III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada. \$1.09</p> <p>"IV. Información digitalizada en disco CD o DVD. \$17.94</p> <p>"Cuando el solicitante proporcione cualquier dispositivo magnético, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.</p>	<p>"Artículo 28. Los documentos solicitados de acuerdo a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"Concepto cuota</p> <p>"I. Copias en hoja tamaño carta u oficio. \$1.00</p> <p>"II. Impresiones en hoja tamaño carta u oficio. \$2.00</p>



---

"III. Información digitalizada que se entregue en dispositivo magnético, por cada hoja digitalizada. \$0.50
"IV. Información digitalizada en disco CD o DVD. \$16.00."

---

Como se ve, los numerales citados contienen supuestos aplicables a las solicitudes de acceso a la información pública, concretamente, aquellos relativos a la expedición de copias e impresiones de documentos, así como la digitalización de éstos y su posterior entrega mediante los formatos de CD, DVD o dispositivos magnéticos.

Conforme a lo antes expuesto, es claro que tales disposiciones son inconstitucionales por el hecho de que prevén tarifas aplicables al supuesto de digitalización de documentos, en la medida en que esa actividad no implica que la información se materialice de alguna manera, al contrario, conlleva que la información plasmada en algún material se digitaliza, esto es, se convierte en una representación o archivo digital.

Lo anterior se corrobora al tomar en cuenta que las disposiciones en comento prevén que, en aquellos casos en los que el solicitante proporcione el dispositivo correspondiente, sólo pagará el costo de los derechos de la información digitalizada. En esa medida, resulta dable estimar que la digitalización señalada es equiparable a la mera búsqueda de información, pues dicha actividad no requiere material alguno, misma que también se encuentra exenta de cualquier cobro o contraprestación, en términos del artículo 6o., fracción III, de la Constitución Federal.

Asimismo, los supuestos relativos al fotocopiado e impresión de documentos son inconstitucionales porque del análisis del proceso de creación de las mencionadas leyes de ingresos municipales, se advierte que el legislador en ningún momento razonó o explicó por qué fijó la tarifas aplicables para esos supuestos.

En efecto, del proceso legislativo respectivo no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esa tarifa con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, su envío, o bien, la certificación de documentos.



Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable porque, constitucionalmente, el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota, debe estar motivada, aunado a que, conforme a la ley general analizada, esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda, entre otras cosas, a los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

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

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

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

A idéntica conclusión debe arribarse respecto de las tarifas aplicables a la expedición de información mediante el empleo de medios magnéticos, CD o DVD.

Lo anterior porque, de igual manera, en el proceso de creación el legislador estatal omitió explicar la base objetiva y razonable a partir de las que fueron



determinadas, esto es, exponer por qué consideró pertinente fijar esa tarifa y no otra, de acuerdo con los costos que debe considerar, así como la metodología conducente.

Esa ausencia de motivación evidencia la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, porque, como ya se dijo, no corresponde a este Tribunal Pleno determinar los costos o fijar los valores respectivos a partir de los cuales se pueda analizar y determinar si dichas tarifas respetan el principio de gratuidad, la metodología utilizada y si fueron establecidas a partir de una base objetiva y razonable que atienda, entre otras cosas, a los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

Como, tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, es evidente la inconstitucionalidad de los preceptos siguientes:

1. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

2. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

3. Artículo 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

4. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

5. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.

## **Tema II. Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público**

En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante afirma, en esencia, que los artículos impugnados bajo este tema violan la garantía de seguridad jurídica y los principios de justicia tributaria en la medida en que, si bien



establecen un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, lo que en realidad regulan es un impuesto, porque toman como base el consumo de energía eléctrica de los usuarios.

Explica que la base que regulan los aludidos preceptos se relaciona con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del Estado por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad que revela capacidad contributiva y, por ende, que es ajeno a la naturaleza de la contribución denominada derecho.

Dice que, si bien el artículo 115 constitucional prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio de alumbrado público, tal circunstancia no lo faculta o habilita para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica, de modo que aquel precepto debe interpretarse de manera sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), constitucional, a fin de concluir que lo que realmente se está regulando es un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.

Agrega que como los preceptos impugnados en realidad regulan un impuesto, es claro que se violan la garantía de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, pues el legislador local no está constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y se pretende cobrar como derecho un tributo que en realidad tiene una naturaleza jurídica diferente, tal como –según dice– lo ha resuelto este Tribunal Pleno en los precedentes que invoca.

Al resolver, entre otras, la acción de inconstitucionalidad **18/2018**, en sesión de cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno estableció que, conforme a los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), y 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, mientras que los Municipios tienen a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

Asimismo, que los Municipios tienen derecho a recibir, entre otros, los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en



caso de que se utilice la figura contributiva denominada "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley en materia tributaria, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos municipales.

De esa manera, indicó, compete a las Legislaturas de los Estados establecer las contribuciones que perciben los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y entre los que se encuentra el de alumbrado público, a fin de que puedan cobrar los derechos derivados de la prestación de dicho servicio.

En aquellos asuntos, el concepto de invalidez era idéntico al aquí propuesto, en cuanto a que la contribución regulada en los preceptos impugnados no corresponde a un derecho, sino a un impuesto.

Para resolver tal alegato, este Máximo Tribunal acudió al artículo 31, fracción IV, constitucional que reconoce los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir prerrogativas, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución.

A partir de lo anterior, se indicó que las contribuciones: a) tienen su fuente en el poder de imperio del Estado (potestad tributaria); b) constituyen prestaciones en dinero y, excepcionalmente, en especie o en servicios; c) sólo se pueden crear mediante ley; d) se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se desconozca la posibilidad de servir a propósitos de política económica; y, finalmente, e) se rigen por los principios de proporcionalidad y de equidad.

De acuerdo con estas características, se definió a la contribución como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenidos por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho, acto o actividad, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes que se encuentren en igualdad de circunstancias.



Posteriormente, este Pleno precisó que dentro del género contribución o tributo se encuentran diversas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Se indicó que, tanto la doctrina como el derecho positivo reconocen como elementos esenciales de las contribuciones los siguientes: sujeto, objeto o hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago. En donde el **sujeto** es la persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

El **hecho imponible** es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica, fijado por la ley para actualizar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, de modo que constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción tributaria.

Definió la **base imponible** como el valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la **tasa o tarifa**, que es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener un resultado denominado crédito fiscal.

Finalmente, se precisó que la época de pago es el momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Este Alto Tribunal precisó que, aun cuando tales elementos son una constante estructural, su contenido es variable dependiendo del tipo de contribución que se analice, dotando a cada tributo, a su vez, de una naturaleza propia.

Aunado a que, dijo, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como las entidades federativas, para sí y sus



Municipios, tienen libertad de configuración en cuanto a las categorías de las contribuciones o tributos, pudiendo imprimir los matices correspondientes a su realidad, sin que ello las autorice para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales, tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Enseguida, estableció que del análisis de las normas impugnadas en aquel asunto se advierte que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que debe efectuar el particular, a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

En otras palabras, dijo el Tribunal Pleno, tratándose de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fija en razón del valor o costo que determine tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará, mientras que, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, se torna relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

A partir de esos razonamientos, precisó que, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, todas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia, pues, de lo contrario, no pueden considerarse dentro del marco de constitucionalidad, debiendo ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenecen.

En el precedente que se relata se explicó que, tratándose de derechos, es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar cumpla el principio de proporcionalidad tributaria, de modo que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye el elemento tributario conocido como base imponible.



Se indicó que la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones, pues, de lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

Se precisó que la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues en ese supuesto mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto.

Este Alto Tribunal determinó que ese tipo de conflictos deben resolverse atendiendo a la base imponible, pues es a la medida o magnitud (base) a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

De ahí que concluyera que la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente, de la base y la tarifa, consiste en que evidencian si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto y, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

Con base en ese parámetro de constitucionalidad, el cual también fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad **15/2019**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, se analizaron las normas de ingresos cuyo texto y finalidad resulta similar a aquellas que ahora se controvierten, concluyendo que todos contienen una redacción similar en que el objeto del derecho es la prestación del servicio municipal de alumbrado público.

Los sujetos son los habitantes o residentes dentro de la demarcación de cada Municipio que cuenten con energía eléctrica en sus predios bajo alguna de las tarifas de consumo que al efecto impone la Comisión Federal de Electricidad.



La base del impuesto, en aquel caso, lo constituía el consumo particular de energía eléctrica que los gobernados realizan dentro de sus predios, mientras que la tasa que se aplicaba era de hasta un diez por ciento en algunos casos, y del diez por ciento fija en otros.

Conforme a lo anterior, se determinó que las normas entonces impugnadas corresponden a las contribuciones denominadas "impuestos", porque para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utiliza como base el consumo de energía que los habitantes realizan en los predios en que habitan o residen, circunstancia que no guarda relación con el beneficio del que gozan en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros bienes de dominio público.

De ahí que se concluyera que el legislador estableció un impuesto al consumo "particular" de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquel del que todos se favorecen en la misma medida.

Lo anterior originó la inconstitucionalidad de los preceptos entonces controvertidos, porque el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, por ende, al valor que conlleva la prestación del servicio público en áreas de uso común, lo que lo torna incongruente con sus demás elementos, máxime, se precisó que esos conflictos deben resolverse en favor del aspecto objetivo previsto en la base, por ser la que sirve para cuantificar el tributo a cargo.

Precisó este Alto Tribunal que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributarias **respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.**



Se indicó que no pasaba inadvertido que resulta complicado precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta, pero las Legislaturas Estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios proporcionados por los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

A partir de todas esas explicaciones, se concluyó que, no obstante que los artículos entonces impugnados denominaban a la contribución de mérito "derecho", materialmente regulan un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica que corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal. De ahí que se determinara su inconstitucionalidad.

Se citaron como sustento de esa determinación, entre otros, los criterios siguientes:

"ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las Legislaturas Locales al



consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República."<sup>9</sup>

"ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.' "<sup>10</sup>

Se indicó que no pasaba inadvertido que, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), último párrafo, de la Constitución Federal, las entidades federativas pueden fijar los porcentajes y las tarifas que les corres-

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia P.6, del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 134, «registro digital: 206077».

<sup>10</sup> Jurisprudencia 2a./J. 25/2004, de la Segunda Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, «registro digital: 182038».



pondan a cada Municipio por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica; sin embargo, tal circunstancia no implica que puedan establecer impuestos sobre energía eléctrica, sino sólo que tendrán participación en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije en esa materia, pudiendo determinar, a su vez, la proporción que dentro de ese porcentaje le corresponda a sus Municipios.

A partir de esas explicaciones, este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de las normas entonces controvertidas de diversos Municipios del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del dos mil dieciocho y, en idéntico sentido, resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad 27/2018 y 15/2019 relacionadas con leyes de ingresos municipales.

Las explicaciones dadas son exactamente aplicables al caso que nos ocupa, pues en este asunto la accionante controvierte disposiciones de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal del dos mil veinte con un texto similar, sólo que vigentes para el Estado de Michoacán mismas que establecen:

Norma	Artículos impugnados								
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Carácua-ro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b></p>	<p><b>"Artículo 18.</b> Servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="438 1161 876 1191"><b>"Concepto</b></th> <th data-bbox="876 1161 1053 1191"><b>cuota mensual</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="438 1219 876 1273">"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh al mes.</td> <td data-bbox="876 1219 1053 1273">\$4.40</td> </tr> <tr> <td data-bbox="438 1301 876 1356">"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.</td> <td data-bbox="876 1301 1053 1356">\$4.90</td> </tr> <tr> <td data-bbox="438 1384 876 1438">"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.</td> <td data-bbox="876 1384 1053 1438">\$8.60</td> </tr> </tbody> </table>	<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>	"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh al mes.	\$4.40	"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$4.90	"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$8.60
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>								
"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh al mes.	\$4.40								
"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$4.90								
"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$8.60								



"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.	\$13.00
"E) En nivel de consumo medio moderado, desde 101 hasta 125 kwh al mes.	\$17.40
"F) En nivel de consumo medio alto, desde 126 hasta 150 kwh al mes.	\$21.60
"G) En nivel de consumo alto moderado, desde 151 hasta 200 kwh al mes.	\$32.50
"H) En nivel de consumo alto medio, desde 201 hasta 250 kwh al mes.	\$64.90
"I) En nivel de consumo alto, desde 251 hasta 500 kwh al mes.	\$140.60
"J) En nivel de consumo muy alto, más de 500 kwh al mes.	\$281.20
<p>"Para la determinación del nivel de consumo en la temporada de verano, se considerará el promedio de los meses anteriores del año en curso.</p>	
<p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:</p>	
<p>"A) En baja tensión:</p>	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. En nivel de consumo mínimo, hasta 50 kwh al mes.	\$13.00
"2. En nivel de consumo bajo, desde 51 hasta 100 kwh al mes.	\$32.50
"3. En nivel de consumo moderado, desde 101 hasta 200 kwh al mes.	\$64.90
"4. En nivel de consumo medio, desde 201 hasta 400 kwh al mes.	\$129.80



	<p>"5. En nivel de consumo alto, de más de 400 kwh al mes. \$259.60</p> <p>"B) En media tensión:</p> <p><b>"Concepto cuota mensual</b></p> <p>"1. Ordinaria. \$897.70</p> <p>"2. Horaria. \$1,795.50</p> <p>"C) Alta tensión</p> <p><b>"Concepto cuota mensual</b></p> <p>"1. Nivel subtransmisión. \$18,041.10</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:</p> <p><b>"Concepto Unidad de Medida y Actualización</b></p> <p>"A) Predios rústicos. 1</p> <p>"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados. 2</p> <p>"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados. 3 ..."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b></p>	<p><b>"Artículo 17.</b> El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:</p>



<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh al mes.	\$3.80
"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$4.40
"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$7.60
"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.	\$10.90
"E) En nivel de consumo medio moderado, desde 101 hasta 125 kwh al mes.	\$15.20
"F) En nivel de consumo medio alto, desde 126 hasta 150 kwh al mes.	\$19.50
"G) En nivel de consumo alto moderado, desde 151 hasta 200 kwh al mes.	\$27.00
"H) En nivel de consumo alto medio, desde 201 hasta 250 kwh al mes.	\$54.00
"I) En nivel de consumo alto, desde 251 hasta 500 kwh al mes.	\$129.80
"J) En nivel de consumo muy alto, más de 500 kwh al mes).	\$259.60
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:	
"A) En baja tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. En nivel de consumo mínimo, hasta 50 kwh al mes.	\$10.80
"2. En nivel de consumo bajo, desde 51 hasta 100 kwh al mes.	\$27.00



"3. En nivel de consumo moderado, desde 101 hasta 200 kwh al mes.	\$54.00
"4. En nivel de consumo medio, desde 201 hasta 400 kwh al mes.	\$108.00
"5. En nivel de consumo alto, de más de 400 kwh al mes.	\$216.30
"B) En media tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Ordinaria.	\$886.90
"2. Horaria.	\$1,773.80
"C) Alta tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Nivel subtransmisión.	\$17,738.20
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:	
<b>"Concepto</b>	<b>Unidad de Medida y Actualización</b>
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3 ..."



**Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020**

**"Artículo 18.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:

<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh al mes.	\$2.70
"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$3.20
"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$6.50
"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.	\$10.90
"E) En nivel de consumo medio moderado, desde 101 hasta 125 kwh al mes.	\$15.20
"F) En nivel de consumo medio alto, desde 126 hasta 150 kwh al mes.	\$19.50
"G) En nivel de consumo alto moderado, desde 151 hasta 200 kwh al mes.	\$27.00
"H) En nivel de consumo alto medio, desde 201 hasta 250 kwh al mes.	\$54.00
"I) En nivel de consumo alto, desde 251 hasta 500 kwh al mes.	\$108.00
"J) En nivel de consumo muy alto, más de 500 kwh al mes).	\$216.00

"Para la determinación del nivel de consumo en la temporada de verano, se considerará el promedio de los meses anteriores del año en curso.



"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:

"A) En baja tensión:

<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. En nivel de consumo mínimo, hasta 50 kwh al mes.	\$9.80
"2. En nivel de consumo bajo, desde 51 hasta 100 kwh al mes.	\$24.40
"3. En nivel de consumo moderado, desde 101 hasta 200 kwh al mes.	\$48.70
"4. En nivel de consumo medio, desde 201 hasta 400 kwh al mes.	\$97.30
"5. En nivel de consumo alto, de más de 400 kwh al mes.	\$194.70

"B) En media tensión:

<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Ordinaria.	\$865.00
"2. Horaria.	\$1,730.00

"C) Alta tensión:

<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Nivel subtransmisión.	\$17,306.00

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:



	<b>"Concepto</b>	<b>Unidad de Medida y Actualización</b>
	"A) Predios rústicos.	1
	"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
	"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3 ..."
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b>	<b>"Artículo 15.</b> El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:	
	"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:	
	<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
	"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh al mes.	\$4.40
	"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$4.90
	"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$8.60
	"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.	\$13.00
	"E) En nivel de consumo medio moderado, desde 101 hasta 125 kwh al mes.	\$17.40
	"F) En nivel de consumo medio alto, desde 126 hasta 150 kwh al mes.	\$21.60
	"G) En nivel de consumo alto moderado, desde 151 hasta 200 kwh al mes.	\$32.50
"H) En nivel de consumo alto medio, desde 201 hasta 250 kwh al mes.	\$64.90	



"I) En nivel de consumo alto, desde 251 hasta 500 kwh al mes.	\$140.60
"J) En nivel de consumo muy alto, más de 500 kwh al mes.	\$281.20
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"A) En baja tensión:	
"1. En nivel de consumo mínimo, hasta 50 kwh al mes.	\$13.00
"2. En nivel de consumo bajo, desde 51 hasta 100 kwh al mes	\$32.50
"3. En nivel de consumo moderado, desde 101 hasta 200 kwh al mes.	\$64.90
"4. En nivel de consumo medio, desde 201 hasta 400 kwh al mes.	\$129.80
"5. En nivel de consumo alto, de más de 400 kwh al mes.	\$259.60
"B) En media tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Ordinaria.	\$897.70
"2. Horaria.	\$1,795.50
"C) Alta tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Nivel subtransmisión.	\$18,041.10



	<p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario vigente de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:</p> <table border="1"><thead><tr><th data-bbox="433 454 559 487"><b>"Concepto</b></th><th data-bbox="993 454 1053 487"><b>UMA</b></th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="433 512 656 545">"A) Predios rústicos.</td><td data-bbox="1035 512 1053 545">1</td></tr><tr><td data-bbox="433 569 903 636">"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.</td><td data-bbox="1035 602 1053 636">2</td></tr><tr><td data-bbox="433 660 927 718">"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.</td><td data-bbox="999 685 1053 718">3 ..."</td></tr></tbody></table>	<b>"Concepto</b>	<b>UMA</b>	"A) Predios rústicos.	1	"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2	"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3 ..."		
<b>"Concepto</b>	<b>UMA</b>										
"A) Predios rústicos.	1										
"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2										
"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3 ..."										
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b></p>	<p><b>"Artículo 15.</b> El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico y que compren la energía eléctrica para uso doméstico:</p> <table border="1"><thead><tr><th data-bbox="433 1057 559 1090"><b>"Concepto</b></th><th data-bbox="878 1057 1053 1090"><b>cuota mensual</b></th></tr></thead><tbody><tr><td data-bbox="433 1115 794 1181">"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh Al mes.</td><td data-bbox="987 1148 1053 1181">\$2.70</td></tr><tr><td data-bbox="433 1205 776 1263">"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.</td><td data-bbox="987 1230 1053 1263">\$3.20</td></tr><tr><td data-bbox="433 1288 884 1346">"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.</td><td data-bbox="987 1313 1053 1346">\$6.50</td></tr><tr><td data-bbox="433 1379 788 1437">"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.</td><td data-bbox="975 1404 1053 1437">\$10.90</td></tr></tbody></table>	<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>	"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh Al mes.	\$2.70	"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$3.20	"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$6.50	"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.	\$10.90
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>										
"A) En nivel de consumo mínimo, hasta 25 kwh Al mes.	\$2.70										
"B) En nivel de consumo bajo, desde 26 hasta 50 kwh al mes.	\$3.20										
"C) En nivel de consumo bajo moderado, desde 51 hasta 75 kwh al mes.	\$6.50										
"D) En nivel de consumo medio, desde 76 hasta 100 kwh al mes.	\$10.90										



"E) En nivel de consumo medio moderado, desde 101 hasta 125 kwh al mes.	\$15.20
"F) En nivel de consumo medio alto, desde 126 hasta 150 kwh al mes.	\$19.50
"G) En nivel de consumo alto moderado, desde 151 hasta 200 kwh al mes.	\$27.00
"H) En nivel de consumo alto medio, desde 201 hasta 250 kwh al mes.	\$54.00
"I) En nivel de consumo alto, desde 251 hasta 500 kwh al mes.	\$108.00
"J) En nivel de consumo muy alto, más de 500 kwh al mes.	\$216.00
"Para la determinación del nivel de consumo en la temporada de verano, se considerará el promedio de los meses anteriores del año en curso.	
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso general y que compren la energía eléctrica para uso general:	
"A) En baja tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. En nivel de consumo mínimo, hasta 50 kwh al mes.	\$9.80
"2. En nivel de consumo bajo, desde 51 hasta 100 kwh al mes.	\$24.40
"3. En nivel de consumo moderado, desde 101 hasta 200 kwh al mes.	\$48.70
"4. En nivel de consumo medio, desde 201 hasta 400 kwh al mes.	\$97.30
"5. En nivel de consumo alto, de más de 400 kwh al mes	\$194.70



---

"B) En media tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Ordinaria.	\$865.00
"2. Horaria.	\$1,730.00
"C) Alta tensión:	
<b>"Concepto</b>	<b>cuota mensual</b>
"1. Nivel subtransmisión.	\$17,306.00
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:	
<b>"Concepto</b>	<b>Unidad de Medida y Actualización</b>
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos con una superficie hasta de 200 metros cuadrados.	2
"C) Predios urbanos con una superficie de más de 200 metros cuadrados.	3 ..."

---

De la simple lectura de las normas transcritas, se advierte que éstas presentan el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en los precedentes antes identificados, pues sin perder de vista que en la especie se establecen elementos distintivos tales como una tarifa mensual y la determinación del derecho con base en la superficie de los predios, prevalece como elemento para determinar la base imponible el consumo de energía eléctrica del sujeto pasivo, ya sea por consumo de kilovatios (kWh) reflejado en el recibo que al caso expida la Comisión Federal de Electricidad, o bien, atendiendo a la tensión de



la línea a través de la que dicha Comisión realiza el suministro de energía eléctrica a los particulares, razón por la que es claro que está relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad que denotan capacidad contributiva y, por ende, que es ajeno al valor o costo que para el Estado representa la prestación del servicio público en áreas de uso común, lo que lo torna incongruente con sus demás elementos.

Asimismo, de dichos preceptos jurídicos se desprende que el cálculo de la base imponible de la contribución también podrá realizarse a cada propietario o poseedor de un inmueble de acuerdo con la superficie de sus predios cuando éstos no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y, por ende, no reciban un servicio directo de dicha entidad.

Debe señalarse que tales disposiciones transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto del derecho que se debe enterar mensualmente, como la superficie de los inmuebles, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en el numeral en comento que la base del derecho por servicio de alumbrado público se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino, en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del consumo de kilovatios, la tensión del suministro o la superficie de los predios provoca que el mismo sea inconstitucional.

Lo anterior es así por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la



prestación del servicio de alumbrado público se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio, cuestiones que, como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando, no hacen más que demostrar que dicho precepto jurídico transgrede lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que se concluya que son inconstitucionales los preceptos antes identificados, pues bajo el pretexto de las contribuciones denominadas "derechos", el legislador local estableció impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, atribución que sólo corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad de los artículos que a continuación se enumeran:

- Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículo 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.



### **Tema III. Disposiciones transitorias que prevén la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha legislación**

A juicio de la accionante, diversas disposiciones transitorias de las leyes de ingresos impugnadas resultan inconstitucionales, ya que contemplan la posibilidad de que se establezcan tributos no previstos en la ley, sino en otros ordenamientos infralegales tales como acuerdos y reglamentos, permitiendo también que ahí se establezcan los elementos esenciales de dichas contribuciones.

Estima que la manifiesta indefinición de cualquier contribución, así como de sus elementos relevantes para el cálculo del tributo, deja abierta la posibilidad de que sea cualquier autoridad administrativa la que genere la configuración de los gravámenes, lo cual redundará en perjuicio de los gobernados, a quienes podría exigirse el cumplimiento de la obligación impositiva que pudiera encontrarse prevista en cualquier norma expedida por una autoridad diversa a la legislativa.

Para dar respuesta al anterior concepto de invalidez, debe tenerse en cuenta que este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo, a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.



Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis «aislada» y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, de rubros y textos siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por



una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria."<sup>11</sup>

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan

<sup>11</sup> Tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, registro «digital»: 197375, página 78.



todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse. En ese tenor, la circunstancia de que la determinación o cálculo preciso de alguno de los elementos que repercuten en el monto al que ascenderá una contribución corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, no conlleva, por sí misma, una transgresión al principio constitucional de referencia, pues para cumplir con éste, en tal hipótesis, bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo que aquélla debe seguir, con tal precisión que atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, se impida su actuación arbitraria y se genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias."<sup>12</sup>

En ese sentido, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues, desde el punto de vista constitucional, es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, registro «digital»: 190643, página 392.



Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA. Para verificar el apego al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los actos formal y materialmente legislativos en los que se faculta a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que debe tomarse en cuenta por todos los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto normativo, resulta relevante distinguir si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado, o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria. En el primer supuesto, si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad la fijación del monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a capturarlo de la realidad económica, lo que no significa comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela el mercado, por lo que no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una contribución o una obligación tributaria accesoria representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico competente puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad.



En cambio, en el segundo supuesto, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué procedimiento debe seguir el órgano técnico para obtener dicho valor, pues éste deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo y para obtenerlo no basta con levantar datos del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparan diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el Índice), y es la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable prever en un acto formal y materialmente legislativo el procedimiento al cual debe sujetarse el órgano técnico que lleve a cabo la cuantificación y comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera que se impida su actuación arbitraria y, además, se genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias.<sup>13</sup>

Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que, si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.

Lo anterior está sustentado en la jurisprudencia y tesis aislada de rubro y texto siguientes:

<sup>13</sup> Jurisprudencia 2a./J. 155/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, registro «digital»: 173912, página 196.



"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."<sup>14</sup>

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para evitar que quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 106/2006 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, registro «digital»: 174070, página 5.



el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria.<sup>15</sup>

Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional que rige el principio de legalidad tributaria, es importante tener en cuenta el texto de las disposiciones transitorias que la accionante controvierte, mismas que derivan de diversas leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal del dos mil veinte, que señalan a la letra:

Norma	Artículos impugnados
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b>	"Artículo segundo. Cuando algún gravamen no se encuentre previsto en la presente ley, y así lo establezca algún acuerdo, ley o reglamento municipal, éste podrá determinarse conforme a lo señalado por estos últimos ordenamientos.  "Asimismo, cuando en un acuerdo, ley o reglamento se establezca alguno de los ingresos previstos en esta ley, y además señalen otros ingresos no considerados en esta última; se podrán aplicar en la fracción que corresponda, con las cuotas relativas a los servicios con los que guarden mayor semejanza."

<sup>15</sup> Tesis aislada P. LXXVI/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, registro «digital»: 163097, página 56.



<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b></p>	<p>"Artículo segundo. Cuando algún gravamen no se encuentre previsto en la presente ley, y así lo establezca algún acuerdo, ley o reglamento municipal, éste podrá determinarse conforme a lo señalado por estos últimos ordenamientos.</p> <p>"Asimismo, cuando en un acuerdo, ley o reglamento se establezca alguno de los ingresos previstos en esta ley, y además señalen otros ingresos no considerados en esta última; se podrán aplicar en la fracción que corresponda, con las cuotas relativas a los servicios con los que guarden mayor semejanza."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 202.</b></p>	<p>"Artículo segundo. Cuando algún gravamen no se encuentre previsto en la presente ley, y así lo establezca algún acuerdo, ley o reglamento municipal, éste podrá determinarse conforme a lo señalado por estos últimos ordenamientos.</p> <p>"Asimismo, cuando en un acuerdo, ley o reglamento se establezca alguno de los ingresos previstos en esta ley, y además señalen otros ingresos no considerados en esta última; se podrán aplicar en la fracción que corresponda, con las cuotas relativas a los servicios con los que guarden mayor semejanza."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b></p>	<p>"Artículo segundo. Cuando algún gravamen no se encuentre previsto en la presente ley, y así lo establezca algún acuerdo, ley o reglamento municipal, éste podrá determinarse conforme a lo señalado por estos últimos ordenamientos.</p> <p>"Asimismo, cuando en un acuerdo, ley o reglamento se establezca alguno de los ingresos previstos en esta ley, y además señalen otros ingresos no considerados en esta última; se podrán aplicar en la fracción que corresponda, con las cuotas relativas a los servicios con los que guarden mayor semejanza."</p>
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020</b></p>	<p>"Artículo segundo. Cuando algún gravamen no se encuentre previsto en la presente ley, y así lo establezca algún acuerdo, ley o reglamento municipal, éste podrá determinarse conforme a lo señalado por estos últimos ordenamientos.</p> <p>"Asimismo, cuando en un acuerdo, ley o reglamento se establezca alguno de los ingresos previstos en esta ley, y además señalen otros ingresos no considerados en esta última; se podrán aplicar en la fracción que corresponda, con las cuotas relativas a los servicios con los que guarden mayor semejanza."</p>



Las disposiciones impugnadas prevén que las autoridades municipales podrán determinar cualquier otro gravamen no previsto en dicha ley, bastando para ello que se encuentre previsto en algún otro acuerdo, ley o reglamento municipal. De igual forma, podrán allegarse de ingresos previstos en un diverso acuerdo, ley o reglamento, aplicando para ello aquellas cuotas relativas a los servicios con los que guarden mayor semejanza.

Ahora, se estima que asiste la razón a la demandante en cuanto a que las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que el primer párrafo permite a las autoridades municipales allegarse de ingresos por contribuciones que no se encuentren previstas en ley, mientras que el segundo párrafo indebidamente permite que elementos esenciales de dichos tributos no se encuentren especificados en las propias leyes, siendo que dichos elementos esenciales deben, en principio, estar precisados con claridad por el Congreso Local en las leyes correspondientes.

En efecto, las disposiciones cuestionadas establecen la posibilidad de que las autoridades municipales generen gravámenes cuyos elementos indispensables no se encuentren conceptualizados en una legislación formal y material, sino en meros acuerdos o reglamentos municipales, llegando al extremo de permitir el establecimiento de cuotas con base en una mera semejanza con los servicios de los que se trate.

En ese sentido, es evidente que, al dejarse al arbitrio de las dependencias municipales la determinación de gravámenes, aun cuando éstos no se encuentren previstos en ley, así como la fijación de cuotas que los contribuyentes deben pagar por conceptos definidos por simple analogía, conlleva una violación a los derechos fundamentales de legalidad tributaria y seguridad jurídica de los contribuyentes, en tanto que no tienen la certeza en los elementos que integran dichas contribuciones ni el pago que deben realizar, pues ello no se encuentra especificado por el legislador y se sujeta al arbitrio de la autoridad municipal.

Se sostiene lo anterior, pues este Tribunal Pleno considera que el contenido de dichas disposiciones transitorias implica una indefinición que deja un margen abierto de arbitrariedad a los Municipios para la configuración de los derechos o contribuciones que los contribuyentes deben pagar.



En efecto, si bien su contenido en un acuerdo o reglamento municipal, o bien el establecimiento de una cuota por semejanza, podría considerarse como una directriz con la que, de alguna manera, se pretende dar certeza a los contribuyentes y limitar la facultad de los Municipios, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal Pleno, resultan insuficientes para lograr un cobro claro y objetivo por el que los contribuyentes deban cumplir con su obligación tributaria.

Lo anterior, dado que la jurisprudencia de este Máximo Tribunal ha sido consistente en señalar que el respeto al principio de legalidad tributaria exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica.

En otros términos, el principio de legalidad tributaria constituye una exigencia de primer orden que implica una obligación legislativa de prever expresamente en una ley formal y material los elementos de una contribución, de conformidad con el cual ningún órgano exactor del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por una disposición legal anterior. De manera que, de no respetarse ese principio, no podría considerarse que un tributo fue establecido de forma equitativa y proporcional.

Bajo ese contexto, las normas impugnadas vulneran el principio de legalidad al establecer la observancia obligatoria de contribuciones que no se encuentren previstas en la ley, tampoco indican mayores directrices para establecer los elementos esenciales de los gravámenes así establecidos, lo cual otorga a la autoridad administrativa un amplio margen de discrecionalidad para configurar el pago de los derechos.

De esa forma, será una autoridad administrativa, y no el legislador, el órgano que caso tras caso vaya completando y configurando a su arbitrio el vacío legislativo representado por la indefinición de los elementos tributarios no concep-



tualizados o enlistados en las leyes de ingresos impugnadas, relativizando con ello el principio de reserva de ley que rige en la materia.

Lo anterior se agrava con las disposiciones de que la cuota de los derechos se cobrará de acuerdo con la semejanza que pueda establecerse con servicios similares, pues basta con que dichas autoridades determinen la tarifa que a su consideración estimen adecuada para el pago del derecho no conceptualizado o enlistado en la ley de ingresos, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.

De ahí que, en las disposiciones reclamadas exista una indefinición relevante desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria.

Consecuentemente, se declara la invalidez de la totalidad del texto legal previsto en cada una de las precitadas disposiciones transitorias.

**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 Constitucional, se declara la **invalidez** de los artículos siguientes:

- Artículos 18, fracciones I, II y III, 32 y transitorio segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículos 17, fracciones I, II y III, 30 y transitorio segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículos 18, fracciones I, II y III, 30 y transitorio segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículos 15, fracciones I, II y III, 25 y transitorio segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.
- Artículos 15, fracciones I, II y III, 28 y transitorio segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020.



La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, **el Poder Legislativo del Estado de Michoacán deberá abstenerse de establecer derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, así como derechos por acceso a la información pública que carezcan de un parámetro idóneo, ya sea en la ley de hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa o permitiendo a la autoridad administrativa la posibilidad de cobrar contribuciones a través de semejanzas o por analogía.**

Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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 18, fracciones I, II y III, 32 y transitorio segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, 17, fracciones I, II y III, 30 y transitorio segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, 18, fracciones I, II y III, 30 y transitorio segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, 15, fracciones I, II y III, 25 y transitorio segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, y 15, fracciones I, II y III, 28 y transitorio segundo de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todos del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.



TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, 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 resolutiveo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones y por diversas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y con adicionales, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones atinentes a la fracción III de los preceptos cuestionados, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, respecto del considerando



quinto, relativo al estudio, en su tema II, denominado "Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, 17, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, 18, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío y 15, fracciones I, II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todos del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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, en su tema I, denominado "Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples y dispositivos magnéticos, así como la digitalización de dicha información", consistente en declarar la invalidez de los artículos 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío y 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todos del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente relativo a las porciones normativas que prevén un peso o menos por copia o impresión y veinte pesos o menos por digitalización en CD o DVD.

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, en su tema III, denominado "Disposiciones transitorias que prevén la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha



legislación", consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio segundo de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Carácuaro, Jungapeo, La Huacana, Tumbiscatío y Tuzantla, todos del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 2) vincular al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual y en la Ley de Hacienda, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados; y, 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

#### **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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de agosto de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 20/2020.

El ocho de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, donde fundamentalmente determinó declarar la invalidez de algunos preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2020.

Respecto del tema II, del análisis de fondo del asunto, denominado "Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público", expresaré las razones por las cuales me separé de diversos párrafos de ese estudio y para adicionarlo.

Si bien coincido con la conclusión de que el diseño normativo impugnado prevé un impuesto a la energía eléctrica, cuyo establecimiento es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión; no comparto las consideraciones contenidas en los párrafos primero y tercero de la página 31 de la sentencia.

Ahí se alude a un precedente en donde se estableció cómo debe ser fijada la cuota del servicio de alumbrado público que es indivisible, y que ante lo complicado que resulta precisar el grado en que se beneficia cada individuo de la comunidad con el servicio que se presta, el legislador local debe buscar alternativas para sufragar ese gasto con el cúmulo de ingresos que recauda para la satisfacción de las necesidades colectivas.

La razón por la cual me separo de esa argumentación, es porque considero que este Tribunal Pleno se estaría extralimitando en una especie de labor pedagógica con el legislador local, pudiendo trastocar así su libertad de configuración normativa; sobre todo si en el caso el vicio de inconstitucionalidad advertido se debe a razones distintas, como es el establecimiento de un impuesto que corresponde legislar únicamente al Congreso de la Unión.

Derivado de lo anterior, también me separo de las referencias contenidas en las páginas 41 y siguiente, en cuanto a la vulneración a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, ya que estimo que el análisis debió limitarse a la incompetencia del legislador local, derivado de las previsiones normativas controvertidas.

En otro orden de ideas, considero que hubiera resultado de gran utilidad que el fallo diera cuenta que los artículos controvertidos de las Leyes de Ingresos



de los Municipios aquí relacionados para el ejercicio fiscal de 2020 remiten al título cuarto, capítulo II, de la diversa Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, y esta ley en sus artículos 98 a 103 sí regula un derecho a partir del gasto o costo que implica al Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público.

No obstante esto, como se evidenció en la sentencia, los preceptos impugnados de las Leyes de Ingresos de los Municipios para 2020 aquí relacionados, en su diseño, al referirse a la tarifa como elemento esencial, sí prevén un impuesto a la energía eléctrica, no un derecho por el servicio de alumbrado público.

De ahí, que se debió destacar que el vicio de invalidez se encuentra únicamente en la Ley de Ingresos de los Municipios. Lo anterior, pudo robustecerse con la cita del artículo 2 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán el cual establece que las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo, que anualmente expida el Congreso del Estado, en cuanto ordenamiento especial, privará sobre el contenido de esa Ley de Hacienda Municipal.

Por ello, si conforme a la tarifa prevista en las Leyes de Ingresos municipales controvertidas se advierte que la verdadera naturaleza de la contribución es la de un impuesto, pero no la de un derecho, entonces se encontraba justificada la invalidez de las normas impugnadas.

Finalmente, me referiré al tema III, "Disposiciones transitorias que prevén la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha legislación."

Si bien comparto la declaratoria de su invalidez por la indefinición desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria; a mi juicio la idea puede reforzarse con la previsión del artículo 11 del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en donde se contiene con claridad la idea de la sentencia, esto es la facultad de recaudar únicamente las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos o por otra ley. De ahí que inclusive la invalidez decretada no causa ningún perjuicio a la hacienda municipal.

Por lo que, con esta adición, comparto que por seguridad jurídica resulta inválida la totalidad del artículo segundo transitorio de los decretos examinados.

Este voto se publicó el viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

