



S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 5

O R D I N A R I A

JUEVES 16 DE ENERO DE 2020

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con veintinueve minutos del jueves dieciséis de enero de dos mil veinte, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cuatro ordinaria, celebrada el martes catorce de enero del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del dieciséis de enero de dos mil veinte:



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

I. 271/2017

Controversia constitucional 271/2017, promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, demandando la invalidez de los artículos 142 bis, 170 y 178 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 142 bis, 170, fracción IV y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionado y reformados, respectivamente, mediante Decreto N° LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando séptimo de esta determinación. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos



primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas. El proyecto propone, por una parte, declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer, alusiva a que la cuestión planteada debió resolverse en un juicio de controversia constitucional/local; en razón de que, conforme con el criterio de este Alto Tribunal, ello sólo ocurre siempre que no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, lo cual ocurrió en el caso. Por otra parte, el proyecto propone declarar infundada la causa de improcedencia esgrimida, atinente a que el municipio actor carece de legitimación en la causa; ya que ello forma parte del estudio de fondo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en favor del sentido del proyecto, pero con salvedades en las consideraciones.



La señora Ministra Esquivel Mossa también compartió el sentido de la propuesta, pero con salvedades en las consideraciones.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando sexto, relativo al estudio de fondo de la controversia constitucional. El proyecto propone declarar la invalidez de los artículos 142 bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete; en razón de que infringen el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 constitucional, así como el sistema estatal anticorrupción contemplado en su diverso numeral 113, en la medida en tanto establecen que el síndico municipal fungirá como



contralor interno, ya que este cargo debe ser desempeñado por un servidor público con experiencia técnica en el área, como sucede con el Auditor Superior de la Federación —artículo 79 constitucional—, no así por un funcionario que es electo mediante sufragio popular, además de que el Congreso del Estado únicamente está facultado para establecer las bases generales en materia municipal, entre otras, la organización del ayuntamiento, la aprobación de los reglamentos y otras disposiciones que lo organice, mas no las cualidades de dicho servidor público para efectos de control interno, de conformidad con el artículo transitorio cuarto de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó en favor de la propuesta porque la incorporación del síndico municipal al Sistema Estatal de Fiscalización no es acorde con el sentido y alcance de la referida reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, dado que los requisitos para ser titular de la entidad de fiscalización deben apuntar a un perfil idóneo e independiente para su desempeño, que no pertenezca a ningún instituto político, pues se vería comprometida la independencia e imparcialidad exigidas para el desarrollo de su función.

La señora Ministra Piña Hernández compartió el sentido del proyecto porque las disposiciones impugnadas



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

resultan violatorias de los principios de independencia y autonomía del Sistema Nacional Anticorrupción previsto en la Constitución General; sin embargo, se apartará de las consideraciones, al estimar que esta violación debió vincularse con la esfera competencial del municipio actor, ya que ese es el objeto de estudio de una controversia constitucional.

Abundó que la afectación competencial del municipio radicaría en ser parte del Sistema Nacional Anticorrupción, en términos de los artículos 113 constitucional —“El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”— y 5, párrafo segundo, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción —“Los Entes públicos están obligados a crear y mantener condiciones estructurales y normativas que permitan el adecuado funcionamiento del Estado en su conjunto, y la actuación ética y responsable de cada servidor público”.

Recapituló que si las normas combatidas establecen un diseño institucional que no permite garantizar de manera efectiva el combate a la corrupción, ello impide al municipio cumplir con los objetivos, finalidades y obligaciones que la Constitución General les impone en esta materia, en lo que radicaría su afectación competencial, con base en la tesis jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.) de rubro:



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO”.

Anunció un voto concurrente.

El señor Ministro Laynez Potisek se sumó al sentido de la propuesta, de la cual observó que se construye casi exclusivamente sobre la base de que el decreto controvertido es contrario al Sistema Nacional Anticorrupción; sin embargo, debería expresar cuál es la violación competencial al municipio, so pena de parecer una decisión de una acción de inconstitucionalidad.

Recordó que existen precedentes en los que se ha determinado que las leyes federales y estatales afectan las competencias del municipio y su autonomía, consagradas en el artículo 115 constitucional.

Sugirió agregar la cita a la tesis jurisprudencial P.J. 129/2005, de rubro: “LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”, en la que se resolvió que, entre la regulación por parte de las leyes estatales a las funciones esenciales de los órganos municipales, se encuentra la de los síndicos, siempre que no interfieran en la organización municipal. También anunció voto concurrente.



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Ríos Farjat convino con el proyecto, pero no con sus consideraciones porque, en congruencia con su posicionamiento en la acción de inconstitucionalidad 130/2007 —de Coahuila— sobre el régimen de competencia, en el caso concreto el Congreso estatal definió cuestiones que le corresponden a la autoridad municipal, como una instancia de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, en la inteligencia de que no debe replicar el modelo general, por lo que, si bien dicho sistema debe contar con instancias de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, ello no significa que una instancia, diversa a la municipal, defina su propia esfera de atribuciones, su competencia y el ámbito en que pueda asegurar esos principios y, en ese sentido, se transgredió su esfera competencial.

La señora Ministra Esquivel Mossa acotó que, con posterioridad a la emisión de las normas reclamadas —el treinta de agosto de dos mil diecisiete—, el Estado de Chihuahua emitió un diverso decreto, publicado el trece de junio de dos mil dieciocho, conforme el cual determinó que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en julio de dos mil dieciséis, será el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado, lo cual significa que la funcionalidad de las sindicaturas municipales están regladas en bloque directamente, lo cual deberá ser tomado en consideración.



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Franco González Salas se sumó a la sugerencia técnica y constitucional de referir, en primer lugar, a una invasión de competencias en la construcción de la argumentación y, en segundo lugar, determinar que el diseño reclamado violó los principios y reglas establecidas en la Constitución respecto del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuanto a la figura que se previó para el orden municipal.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que el origen de la invalidez que se decreta tendría que ser una afectación, por parte de una ley estatal, al régimen municipal previsto en el artículo 115 constitucional, en la medida en que se le asignaron a uno de los integrantes del ayuntamiento funciones que no le son propias constitucionalmente.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó con la invalidez propuesta, pero con una argumentación distinta, partiendo especialmente de la indebida coincidencia del síndico con las labores de fiscalización.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció en favor del sentido de la propuesta, apartándose de las consideraciones, puesto que la razón de invalidez debería ser que se atribuyeron obligaciones al síndico que no le competen.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respaldó el proyecto porque, si todos los señores Ministros



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

han advertido dos violaciones constitucionales —la del régimen municipal y la del Sistema Nacional Anticorrupción—, no resulta un defecto, sino que únicamente se privilegió el estudio en un aspecto, con lo cual se arriba al mismo resultado de invalidez.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para: 1) proponer la invalidez a partir de los dos argumentos, el de violación a la autonomía municipal y de la integración y funciones de control interno del municipio a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción, 2) dar cuenta de la emisión del decreto del Congreso de Chihuahua de trece de junio de dos mil dieciocho, y 3) referir a la tesis jurisprudencial P./J. 129/2005.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio de fondo de la controversia constitucional, consistente en declarar la invalidez de los artículos 142 bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña



Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán presentó el considerando séptimo, relativo a los efectos. El proyecto propone determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea observó que el proyecto original proponía la invalidez de todo el decreto impugnado, pero que se deberían ajustar los puntos resolutivos para indicar únicamente los preceptos impugnados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo,



Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 142 bis, 170, fracción IV, y 178, fracción III, párrafo último, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, adicionados y reformados, respectivamente, mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0362/2017 VI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, de conformidad con lo establecido en el considerando séptimo de esta determinación. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado



Libre y Soberano de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

II. 121/2017 y
acs.
122/2017,
123/2017 y
135/2017

Acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, promovidas por los integrantes de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, expedidas mediante decretos publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se propuso: "PRIMERO. Son parcialmente procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y su acumulada 123/2017. SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 135/2017. TERCERO. Se sobresean las acciones 121/2017, 122/2017 y 123/2017, por lo que hace a los artículos 33, primer párrafo, 68, 69, fracción III, 70 y Sexto Transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, en atención a lo expuesto en el apartado VI de la presente sentencia.



CUARTO. Se declara la *invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México*, ambos publicados el primero de septiembre de dos mil diecisiete en el número 146 Ter, vigésima época, de la *Gaceta Oficial* de dicha entidad federativa, así como del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México*, publicado el quince de abril de dos mil diecinueve en el número 72, vigésima primera época, de la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, éste ultimo en vía de consecuencia. **QUINTO.** Las declaratorias de *invalidez* surtirán sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos al Poder Legislativo de la Ciudad de México, en términos de lo expuesto en el apartado VIII de la presente sentencia. **SEXTO.** Publíquese esta resolución en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, así como en el *Semanario Judicial de la Federación*".

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas reclamadas, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En su parte primera, el proyecto propone declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo demandado, alusiva la primera a que la accionante no formuló conceptos de invalidez, sino que únicamente afirmó genéricamente una violación al principio de supremacía constitucional, y la segunda a que no demostró con pruebas la inconstitucionalidad de las normas reclamadas; en razón de que, por una parte, se formularon conceptos de invalidez que serán estudiados en el fondo y, por la otra, no es necesario demostrar con pruebas la inconstitucionalidad planteada, al tratarse de un medio de control de constitucionalidad abstracto.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En su parte segunda, el proyecto propone sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017, respecto de los artículos 33, párrafo primero, 68, 69, fracción III, 70 y transitorio sexto de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete; en razón de que fueron reformados y derogados, respectivamente, mediante el Decreto por el que se



reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, esto es, por cesación de efectos, en atención al criterio mayoritario de este Tribunal Pleno del nuevo acto legislativo, en sus aspectos de las modificaciones formales y materiales, así como a lo previsto en los artículos 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracción I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se apartó del criterio material del nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó una diferencia en cuanto al calificativo “sustancial”.

La señora Ministra Piña Hernández se apartó de las consideraciones que indicó el señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 1) declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo demandado, y 2) sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017, 122/2017 y 123/2017, en cuanto a los artículos 33, párrafo primero, 68, 69, fracción III, 70 y transitorio sexto de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México,



expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VII, relativo al examen del procedimiento legislativo. El proyecto propone declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete; en razón de que, tal como se resolvió recientemente en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013 y la controversia constitucional 63/2016, existen vicios en el procedimiento legislativo con potencial invalidatorio, a saber, la falta de distribución del dictamen con la anticipación prevista en la reglamentación interna y la dispensa de ese trámite sin justificación por una razón de urgencia, en términos de la tesis jurisprudencial P./J. 37/2009, de rubro: “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”.

Precisó que de las constancias de los autos no se advierte una debida convocatoria a la sesión extraordinaria de la Asamblea Legislativa, además de que los dictámenes de mérito no fueron entregados con cuarenta y ocho horas de antelación, como lo manda el artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aunado a que la dispensa de dicha distribución y de su lectura no fue motivada adecuadamente por la mayoría legislativa, en términos de una razón de urgencia, tal como lo marca la citada tesis de jurisprudencia.

Agregó que, en el caso, si bien los dictámenes se publicaron el mismo día de la sesión en la Gaceta Parlamentaria, no se tiene certeza sobre la temporalidad de esa publicación, por lo que se violaron las reglas y principios que deben respetarse en la actividad parlamentaria, sin que tales irregularidades puedan ser solventadas con un argumento de mayorías legislativas.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió la propuesta por las violaciones substanciales evidentes al procedimiento legislativo, dado que no existen los elementos necesarios para verificar que se realizó la convocatoria a la sesión extraordinaria del diecisiete de julio de dos mil diecisiete, en donde se aprobaron los dictámenes



de las leyes impugnadas, ni que se hubieran entregado a los miembros del Congreso local antes de la sesión, aunada a la poca muestra de debate y discusión, máxime que el artículo sexto transitorio de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México se publicó en forma distinta a la aprobada en dicha sesión.

El señor Ministro Franco González Salas se decantó en favor del proyecto con base en la tesis de rubro y texto: “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”; sin embargo, se apartó de su párrafo ciento doce, que alude a una motivación reforzada para la dispensa de trámites, al valorar que los Congresos de los Estados tienen una amplia libertad para determinar las materias de su competencia.

La señora Ministra Piña Hernández citó la tesis jurisprudencial P.J. 36/2009, de rubro: “DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO



COMO URGENTE", que coincide con el supuesto contemplado en el artículo 118 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo que compartió el proyecto y sugirió añadir esta tesis.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea distinguió entre una motivación y la exigencia de una motivación reforzada cuando se trata de decisiones legislativas que afectan derechos humanos, especialmente cuando atañen a categorías sospechosas, pero coincidió con el señor Ministro Franco González Salas en que, en este caso, se trataba de una motivación no reforzada.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena modificó el proyecto para: 1) cambiar la terminología y no emplear la motivación reforzada en este caso, pues implica una connotación particular en materia de derechos humanos, y 2) agregar la tesis jurisprudencial P./J. 36/2009.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del apartado VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores



Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Gutiérrez Ortiz Mena presentó el apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia.

Modificó el proyecto para proponer: 1) declarar la invalidez, por extensión, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, así como del Decreto por el que se modifica el título del Capítulo Único del Título Séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte, al haberse invalidado el acto legislativo de creación de la ley, pues no guardaría sentido la subsistencia de modificaciones posteriores, y 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

La señora Ministra Esquivel Mossa se posicionó en favor de la propuesta de efectos, excepto con que la sentencia surta efectos a partir de la notificación de los



puntos resolutivos al Poder Legislativo local, pues generaría un conflicto en el sistema local anticorrupción, por lo que propuso imprimir un efecto en el sentido de que las leyes combatidas e invalidadas no pierdan su vigencia hasta en tanto se emita la nueva legislación, lo que tendrá que acontecer el próximo período ordinario de sesiones, además de que los nombramientos realizados al amparo de estas dos leyes continúen vigentes en tanto se promulgue la nueva legislación, sin perjuicio de que el régimen transitorio de la nueva legislación resuelva la continuidad o no de dichas designaciones.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, respecto de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de: 1) declarar la invalidez, por extensión, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, así como del Decreto por el que se modifica el título del Capítulo Único del Título Séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del



Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Son parcialmente procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 123/2017.

SEGUNDO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 135/2017. TERCERO. Se sobresee en



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

las acciones de *inconstitucionalidad* 121/2017, 122/2017 y 123/2017, respecto de los artículos 33, párrafo primero, 68, 69, fracción III, 70 y transitorio sexto de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, en términos del apartado VI de esta decisión. CUARTO. Se declara la *invalidz* del Decreto por el que se expide la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México y del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de septiembre de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta determinación y, por extensión, la del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en dicha Gaceta Oficial el quince de abril de dos mil diecinueve, así como la del Decreto por el que se modifica el título del Capítulo Único del Título Séptimo y se reforman los artículos 74 y 75 de la Ley del Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México, publicado en la citada Gaceta Oficial el diez de enero de dos mil veinte, en atención a lo dispuesto en el apartado VIII de esta ejecutoria. QUINTO. Las declaratorias de *invalidz* decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en términos de lo expuesto en el



apartado VIII de esta decisión. **SEXTO.** Publíquese esta resolución en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.”

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

III. 155/2017 y
ac.
156/2017

Acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, promovidas por la —entonces— Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete. En el proyecto formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández se propuso: “**PRIMERO.** Son procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017. **SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 295, en la porción normativa “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización” al igual que en la previsión “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante decreto publicado en el periódico oficial de la Entidad Federativa el once de noviembre de dos mil



diecisiete, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria, la que tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor ese decreto, conforme a lo precisado en el considerando sexto de esta ejecutoria; y, en vía de consecuencia, la del artículo 295, en la porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante decreto publicado en el periódico oficial de la Entidad Federativa el veintisiete de abril de dos mil diecinueve, la que tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor, en los términos señalados en el último considerando de esta ejecutoria; en la inteligencia de que sus efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia del Congreso del Estado de Jalisco.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Franco González Salas adelantó que votará con reservas en los temas de procedencia y de efectos retroactivos, conforme con sus votaciones en los precedentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la



competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las cuestiones de improcedencia.

El señor Ministro Franco González Salas externó sus reservas en cuanto a afirmar que no existe causa de improcedencia porque se trata de la materia penal y tiene efectos retroactivos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las cuestiones de improcedencia, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”, así como “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de



dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.

En su apartado I, se precisa que la norma representa un nuevo acto legislativo, en sus aspectos formal y material, susceptible de impugnarse en este medio de control de constitucionalidad.

Personalmente, estableció una reserva en este apartado, por ser parte del criterio minoritario de este Tribunal Pleno.

En su apartado II, se propone declarar fundado el concepto de invalidez de la accionante, en razón de que los dispositivos combatidos involucran la imposición de una multa excesiva, por contener una cantidad fija, así como la pena invariable de la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública, lo que impide al juzgador individualizarlas tomando en cuenta ciertos elementos, entre otros, la gravedad o levedad de la conducta delictiva, el bien jurídico protegido o la reincidencia.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Adelantó que, dada la invalidez propuesta, se estima innecesario analizar el argumento restante de la accionante, alusivo a la vulneración del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se sumó a la postura del proyecto, en tanto que se trata de la imposición de una multa excesiva por ser de cantidad fija y de la pena de inhabilitación definitiva para contratar con la



administración pública, sin permitir en ningún caso la graduación de la pena, con lo que se transgrede el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 22 constitucional.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reiteró su reserva en cuanto al criterio material del nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó que ese también ha sido recientemente su criterio.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sugirió a la señora Ministra ponente Piña Hernández trasladar el estudio del apartado I —de procedencia— de este considerando al cuarto, así como las reservas expresadas por los señores Ministros, para mayor claridad en la votación del fondo.

La señora Ministra ponente Piña Hernández modificó el proyecto con la sugerencia realizada.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró estar en el sentido de que esta norma, aunque pasó por un proceso legislativo, no sufrió modificación sustancial alguna.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”, así como “y la inhabilitación



definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebollo con salvedades, Piña Hernández con reservas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Piña Hernández presentó el considerando sexto, relativo a los efectos. El proyecto propone: 1) determinar que la invalidez decretada al artículo 295, en sus porciones normativas “y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”, así como “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de ese decreto, a saber, a los noventa días posteriores de su publicación en dicho periódico oficial, 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 295, en su porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del



Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 27253/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil diecinueve, en tanto que comparte el vicio de invalidez detectado, 3) determinar que la invalidez decretada al artículo 295, en su porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 27253/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil diecinueve, surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de ese decreto, a saber, al día siguiente de su publicación en dicho periódico oficial, 4) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, y 5) ordenar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó en contra de la extensión de invalidez, pues sería sobre un



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

nuevo acto legislativo que ameritaría la promoción de una nueva acción de inconstitucionalidad en su contra.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en el mismo sentido y con reservas en cuanto a la retroactividad propuesta.

La señora Ministra Esquivel Mossa coincidió en que se está ante un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a los efectos, respecto de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de: 1) determinar que la invalidez decretada al artículo 295, en sus porciones normativas "y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", así como "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

vigor de ese decreto, a saber, a los noventa días posteriores de su publicación en dicho periódico oficial, 3) determinar que la invalidez decretada al artículo 295, en su porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 27253/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil diecinueve, surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de ese decreto, a saber, al día siguiente de su publicación en dicho periódico oficial, 4) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, y 5) ordenar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de: 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 295, en su porción normativa “y la inhabilitación definitiva para contratar



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

con la administración pública", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 27253/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de abril de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno acordó eliminar del engrose esta propuesta de invalidez por extensión.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

"PRIMERO. Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 295, en sus porciones normativas 'y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización', así como 'y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública', del



Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 26493/LXI/17, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor ese decreto, en atención a lo dispuesto en el considerando sexto de esta ejecutoria, en la inteligencia de que sus efectos surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.
TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta."

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

IV. 60/2018

Acción de inconstitucionalidad 60/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez de los artículos 149, párrafo segundo, y 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho. En el proyecto formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se propuso: "PRIMERO. Es



procedente y fundada la presente acción de *inconstitucionalidad*. SEGUNDO. Se declara la *invalidez* de los artículos 149, párrafo segundo y 151, párrafo primero de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho, en términos del considerando V de esta ejecutoria, declaración de *invalidez* que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta".

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta 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, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando quinto, relativo al estudio. El proyecto propone



declarar la invalidez de los artículos 149, párrafo segundo, y 151, párrafo primero, de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 324, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de junio de dos mil dieciocho; en razón de que, al establecer respectivamente que “Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento” y “Las sanciones por las violaciones a esta Ley y a su Reglamento, serán determinadas con base en ellos, por la Secretaría”, violan los principios de legalidad y de reserva de ley, así como la seguridad jurídica de sus destinatarios.

Recordó que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, sostuvo que es válido acudir de manera prudente a los principios penales sustantivos en la interpretación constitucional del derecho administrativo sancionador, por lo que los principios de tipicidad y reserva de ley son aplicables en materia administrativa, en términos de la tesis jurisprudencial P./J. 100/2006, siendo que dichos principios integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, lo que se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa, clara y precisa tanto de aquéllas conductas ilícitas como de las penas correspondientes y, a su vez, se traduce en un principio esencial del derecho administrativo sancionador, consistente en la obligación del legislador de establecer con precisión las conductas infractoras.



Añadió que la Primera Sala ha sostenido —en su tesis aislada 1a. CCCXIX/2014 (10a.)— que los tipos administrativos penales en blanco, es decir, que la regulación de algunos de sus elementos se deleguen a normas reglamentarias, se justifica solamente cuando se tratan de disposiciones de carácter técnico en el marco del modelo del estado regulador.

Puntualizó que, luego de una búsqueda del orden jurídico de Aguascalientes, aún no existe el reglamento que señala la ley, de modo que, a la fecha, los particulares se encuentran en la incertidumbre de qué conductas podrían ser sancionadas, recordando que en ninguno de los preceptos legales controvertidos se encuentran previstas éstas ni sus sanciones, sino que únicamente serán de orden administrativo pecuniario.

Abundó que lo anterior se refuerza con que las normas controvertidas tampoco contemplan la posibilidad de otro tipo de castigos administrativos, como la amonestación o el apercibimiento.

La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente, en función de los argumentos que comparte de la acción de inconstitucionalidad 4/2006, en relación con la debida modulación de la aplicación de los principios penales sustantivos tratándose del procedimiento administrativo sancionador, pues presenta diferencias, tal como la Primera Sala determinó en las tesis aisladas de rubros: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE



LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN” y “NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL”.

Sugirió agregar en el proyecto el estudio del concepto de invalidez que la accionante esgrime por violación al artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto al principio de legalidad, el cual estimó fundado por el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso López Lone y otros Vs. Honduras” y “Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname”, en el sentido de que las garantías del principio de legalidad penal se pueden aplicar al derecho administrativo sancionador y disciplinario, dependiendo de la materia regulada.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó en favor del proyecto, con voto concurrente para acotar la invalidez por razón exclusiva de la violación al principio de legalidad, en su vertiente de tipicidad, por no delimitar con claridad los supuestos de infracción que ameritan una sanción administrativa y delegar dicha definición a un ordenamiento reglamentario.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con los argumentos de los señores Ministros Piña Hernández y González Alcántara Carrancá.



El señor Ministro Franco González Salas se expresó en el mismo sentido.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que la potestad del legislador en la materia penal participa de la necesidad de una ley formal y materialmente dictada y, por su parte, el derecho administrativo sancionador recurre a una gran cantidad de instrumentos, dada su naturaleza y alcances, esto es, la obligación del Poder Ejecutivo de vigilar, en la esfera administrativa, el cumplimiento de la ley.

Indicó que si el reglamento estableciera, en desarrollo de una ley, una gran cantidad de supuestos contrarios a la voluntad del legislador, evidentemente se estaría violando el principio de reserva de ley, pero ello no ocurre ante la cláusula habilitante de la administración, a través del artículo 89, fracción I, constitucional para proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de la ley, máxime que el legislador autorizó que, a través de reglamentos, se establezcan las infracciones y las sanciones que correspondan.

Retomó que, si bien el derecho administrativo sancionador participa de las reglas generales del derecho penal, como la seguridad jurídica, la definición exacta de los tipos penales, su publicación y la audiencia previa, los principios esenciales del derecho penal no llegan al punto de que las infracciones administrativas también tengan que estar previstas en una ley emanada de un Congreso.



Por tanto, consideró que, en el caso, un reglamento podría desarrollar las infracciones con el objeto de cumplir la obligación genérica del Poder Ejecutivo de hacer cumplir las leyes con la habilitación que se encuentra en la ley, por lo que no estaría de acuerdo en considerar, de manera abierta y general, que toda disposición reglamentaria que establece una infracción habilitada por el legislador resulte inválida y, por ende, estará en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán, pues se deben modular los principios penales en el procedimiento administrativo sancionador, no aplicarse directamente pues, de exigirse ello —como propone el proyecto, de que todas las conductas e infracciones administrativas tuvieran que estar en una ley material y formalmente—, generaría una enorme complicación al orden jurídico, entre otros aspectos, prácticamente tornaría inconstitucionales múltiples reglamentos en todos los órdenes de gobierno.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ante ello, recordó haber votado en favor de las tesis de la Primera Sala a que refirió la señora Ministra Piña Hernández, en el sentido de que no se deben equiparar exactamente los principios en materia penal al procedimiento administrativo sancionador, sino que deben modularse y matizarse, entre otros, no siempre se tiene que cumplir el principio de la reserva de ley, máxime cuando en ésta el legislador delega la reglamentación de la conducta y la sanción al órgano administrativo.



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

Apuntó que esta Suprema Corte nunca ha sostenido que todas las conductas sancionables administrativamente deban estar contempladas en una ley emanada del Congreso de la Unión o de los Congresos de los Estados o de la Ciudad de México. Por tanto, se posicionó en contra del proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek consideró que, independientemente de que resulten o no aplicables los principio del derecho penal en el derecho administrativo sancionador, los artículos 14 y 16 constitucionales consagran los principios de legalidad, fundamentación y motivación del acto administrativo, entre otros aspectos, que requieren de una norma legal cuando impliquen un acto de molestia a un particular.

Distinguió entre una delegación absoluta, como la del caso, y aquélla en la que el legislador fija los parámetros necesarios y los elementos fundamentales de las conductas y sanciones administrativas, con lo cual el Poder Ejecutivo podría desarrollarlas en uso de su facultad reglamentaria.

En el caso, observó que los preceptos reclamados están inmersos en el título séptimo —“INFRACCIONES, SANCIONES Y MEDIOS DE DEFENSA”—, capítulo I —“Infracciones”—, cuyo texto enuncia: “Artículo 149. Las autoridades encargadas de aplicar esta Ley, están sujetas a las disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes. Por lo tanto, cualquier persona, con aportación de pruebas y bajo su



estricta responsabilidad, podrá denunciar actos u omisiones que constituyan causa de responsabilidad de los servidores públicos. Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento"; con lo cual concluyó que no se cuenta con las hipótesis genéricas sobre las conductas que el legislador pretendió sancionar y que podrían ser desarrolladas mediante un reglamento.

Reiteró que si bien los reglamentos desarrollan conductas y sanciones, las leyes deben precisar sus alcances y contenidos, destacadamente en materias técnicas, mas no se debe validar una disposición como la cuestionada, que implica una delegación absoluta, con independencia de los principios del derecho penal que pudieran ser aplicables en el derecho administrativo sancionador.

Finalizó señalando que, en este caso, existe una violación grave a los principios de legalidad y de reserva de ley, pues no se brindó ningún elemento que le permita a un ciudadano saber medianamente cuál será la conducta infractora, por lo que votará en favor del proyecto.

La señora Ministra Piña Hernández agregó que las tesis citadas de la Primera Sala aluden a las distintas materias que pueden implicarse en el derecho administrativo, y señala cinco pasos metodológicos para determinar si, en un caso concreto, resultan aplicables los principios del derecho penal. Por ello, no coincidió con el



proyecto en cuanto a realizar una aplicación tajante de los principios penales.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto para agregar la respuesta al concepto de invalidez de la accionante, alusivo al artículo 9 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, como sugirió la señora Ministra Piña Hernández.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el sentido del proyecto, pero en la línea argumentativa trazada por el señor Ministro Laynez Potisek, en tanto que, al margen de la aplicación de los principios del derecho penal, la norma cuestionada resulta inconstitucional porque ni siquiera es una habilitación reglamentaria, sino sencillamente refiere a un reglamento para establecer las conductas, hipótesis y sanciones respectivas.

Sugirió ajustar el párrafo segundo de la página trece del proyecto, el cual reza que “Tal es el caso de los artículos 9, 12, 14, 146, 149, 150 y 151 de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes, en los que constantemente se alude a la habilitación reglamentaria para incorporar las infracciones a la propia ley, en los siguientes términos”, ya que sólo los impugnados —149, párrafo segundo, y el 151, párrafo primero— aluden a esa “habilitación reglamentaria”; sin menoscabo de que los demás puedan ser citados para contextualizar el estudio.



Anunció salvedades en cuanto a la respuesta del segundo concepto de invalidez de la accionante, propuesta por la señora Ministra Piña Hernández, pues estimó conveniente apuntar directamente a una violación al principio de legalidad y reserva de ley por parte de los preceptos reclamados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de la respuesta agregada al segundo concepto de invalidez, porque cuando la Convención Americana sobre Derechos Humanos alude al principio de legalidad, no especifica si se trata de una ley o reglamento, entre otros, sino únicamente postula que dicho principio en materia penal puede ser aplicable a la materia administrativa sancionadora.

Valoró que los argumentos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek se enfocan en la tipicidad de la conducta, y solicitó que aclararan su postura para efecto de la elaboración del engrose por parte de la señora Ministra ponente Esquivel Mossa.

Resaltó que de una lectura integral de la ley en cuestión, son claras las conductas que deben ser sancionadas, pues su título sexto —“INSPECCIÓN Y VIGILANCIA”— contempla las obligaciones de las autoridades y las prohibiciones a los particulares, por lo que estimó constitucionales los preceptos impugnados.



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La señora Ministra Ríos Farjat coincidió con los postulados del señor Ministro Laynez Potisek y sugirió que se recogieran en el engrose, particularmente en cuanto a las cláusulas habilitantes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea solicitó que el señor Ministro Laynez Potisek precisara su argumento.

El señor Ministro Laynez Potisek precisó que, independientemente de que los principios del derecho penal sean o no aplicables al derecho administrativo sancionador, bastaría la violación al principio de legalidad en este caso para declarar la invalidez propuesta.

Aclaró que, en el caso, resultan aplicables dichos principios al derecho administrativo sancionador.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea externó preocupación por el precedente que se asentará, pues implicaría afirmar que el principio de legalidad, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, equivaldría al principio de reserva de ley para cualquier afectación a los particulares, lo cual estimó completamente distinto.

Recordó que esa interpretación, que distingue ambas figuras, se ha establecido desde la Quinta Época, por lo que resaltó la importancia de cuidar la argumentación del engrose. Adelantó que estará en contra y con un voto



particular. Consultó a la señora Ministra ponente Esquivel Mossa cómo construiría las consideraciones del engrose.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto para precisar que en la ley se deben establecer las conductas respectivas, sin aludir a que el artículo 14 constitucional signifique el principio de reserva de ley.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea añadió que lo establece para la materia penal, no administrativa.

El señor Ministro Pérez Dayán recalcó que muchos principios de la materia penal se trasladan al derecho administrativo sancionador, por ejemplo, la disposición tiene que ser anterior al hecho, la no aplicación retroactiva en perjuicio de persona alguna, la tipicidad y claridad respecto del supuesto y que no se puede sancionar dos veces por la misma conducta, entre otros.

Resaltó que la primera norma cuestionada indica que “Los supuestos específicos de infracción a la presente Ley serán determinados en su Reglamento”; de lo cual estimó que sólo se establecerán dichos supuestos específicos de infracción, siendo que la disposición original de la ley habrá de ser obedecida y sancionada, es decir, el reglamento no podrá exceder el alcance impuesto por el legislador, lo que representa una cláusula habilitante típica.

Advirtió que ninguna teoría del derecho administrativo distingue entre sentidos, alcances o modulaciones de las



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cláusulas habilitantes, sino que todas son resultado de una facultad que el legislador otorga a la administración para que, en nombre de la ley, se regule lo necesario para su cumplimiento.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa ofreció reflexionar acerca de las argumentaciones expresadas y verterlas, de ser el caso, en un nuevo proyecto que se someterá a la consideración de este Tribunal Pleno para la próxima sesión.

El señor Ministro Aguilar Morales respaldó el argumento del señor Ministro Laynez Potisek en cuanto a que el problema no radica en si resultan o no aplicables los principios del derecho penal en el derecho administrativo sancionador, sino que se viola el principio de legalidad o reserva de la ley cuando se imponen sanciones administrativas a los particulares —que no es cualquier acto de molestia— a partir de una previsión genérica en la ley, siendo que deberán estar previamente establecidas en la ley con precisión, lo que no ocurrió en este caso.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que el artículo 149 impugnado se relaciona con las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, mientras que el diverso 151 combatido va encaminado a las conductas sancionables de los particulares, por lo que valoró que son dos materias del derecho administrativo reguladas en forma diferente.



Recordó que la Primera Sala resolvió que, tratándose de la categoría residual, los tipos en blanco que remiten al reglamento de la ley, dada su tecnicidad, no son inconstitucionales; por tanto, se debe analizar hasta dónde se pueden modular o no los principios del derecho penal en el administrativo sancionador. Anunció voto concurrente en este sentido.

El señor Ministro Franco González Salas agradeció la posibilidad de reflexionar las diversas posturas de este debate por la importancia del criterio que se establecerá, por lo que solicitó que no se le considerara con una posición definitiva.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea hizo hincapié en la importancia de cuidar los precedentes porque, a partir de este caso, el que se establezca impactará en una gran cantidad de leyes y reglamentos del orden jurídico nacional, máxime que hay algunos señores Ministros que estiman que no se compadecería de la tradición jurisprudencial interpretativa, por lo que, de variar el criterio, se tendrá que engrosar una argumentación suficiente, acotada y fortalecida, especialmente para que dialoguen los jueces del país con él.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.



Sesión Pública Núm. 5

Jueves 16 de enero de 2020

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas con once minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veinte de enero del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN