



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 34

Tomo I

Febrero de 2024

Pleno

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

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



GACETA

del *Semanario Judicial*
de la *Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 34

Tomo I

Febrero de 2024

Pleno
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

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

CONTENIDO GENERAL



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

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5
--	---

■ Subsección 5

Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad	1021
--	------

■ **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.....

1029

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1147

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1403

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 1441

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1443

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por precedentes 1483

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1575

■ CUARTA PARTE

Plenos Regionales

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 1743

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 4265

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 4275

■ Subsección 2

Sentencias que interrumpen jurisprudencia 4491

<p>■ Sección Segunda Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia</p>	4507
<p>■ SEXTA PARTE Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros</p>	
<p>■ Sección Segunda Consejo de la Judicatura Federal</p>	4815
<p>■ NOVENA PARTE Índices</p>	
<p>Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....</p>	4821
<p>Índice de Sentencias</p>	4863
<p>Índice de Votos</p>	4889
<p>Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....</p>	4905
<p>Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal</p>	4973
<p>Índice en Materia Constitucional.....</p>	4975
<p>Índice en Materia Penal</p>	4981
<p>Índice en Materia Administrativa.....</p>	4989
<p>Índice en Materia Civil.....</p>	5003
<p>Índice en Materia Laboral</p>	5013
<p>Índice en Materia Común.....</p>	5023

Índice de Jurisprudencia por Precedentes	5039
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	5043
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	5067
Índice de Ordenamientos	5097

NOTA INTRODUCTORIA



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

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

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

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

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

Al respecto, destacan dos importantes cambios:

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

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

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

- El *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todos los viernes hábiles deben publicarse en el *Semanario* las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; así como la información que se estime pertinente difundir a través de dicho medio digital.

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

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

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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ochos votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.
		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos correspondientes.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaraciones generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos correspondientes.

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

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos correspondientes.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos correspondientes.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TESIS DE LOS PLENOS REGIONALES

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PR (Pleno Regional).</p> <p>La letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia laboral, número uno, del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur:</p> <p>PR.L.CS. J/1 L (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>Las letras PR, que significan Pleno Regional.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno Regional especializado.</p> <p>Las siglas de la Región CN o CS.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis número dos en materia común del Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Norte:</p> <p>PR.L.CN.2 K (11a.)</p>

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.**</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p>III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p>III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al Circuito.</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), penal (P), administrativa (A), civil (C), laboral (L) o común (K)].</p> <p>La precisión de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p>I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito:</p> <p>I.9o.T.1 L (11a.)</p>

** Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor es un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifica al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (11a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

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

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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 4

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

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.



V. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

VI. 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 LAS TARIFAS RESPECTIVAS, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL, 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYOMETLA, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHQUEMEHCAN, 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLATLAHUCA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

VII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, COMO LO ES EL BENEFICIO EN METROS LUZ QUE RECIBE UN INMUEBLE, A FIN DE DETERMINAR LAS TARIFAS RESPECTIVAS, GENERA UN TRATO DESIGUAL ENTRE LOS CONTRIBUYENTES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL, 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN,



55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYO-METLA, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHQUEMEHCAN, 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLATLAHUCA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

VIII. DERECHOS POR SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y ALCANTARILLADO. LA NORMA QUE PREVÉ QUE LAS TARIFAS DE DICHO SERVICIO PÚBLICO SERÁN ESTABLECIDAS CONFORME A LO CONVENIDO EN CADA COMUNIDAD, O BIEN, A LO QUE DETERMINE LA CABECERA MUNICIPAL, LAS COMUNIDADES, LAS COLONIAS, LOS COMITÉS DE AGUA POTABLE DE CADA COMUNIDAD Y/O EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO MUNICIPAL, DEJANDO A SU ARBITRIO LA FIJACIÓN DE ESE ELEMENTO ESENCIAL DE LA CONTRIBUCIÓN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN Y 51, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS O CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS, A PARTIR DE LA HOJA VEINTIUNO, "DERIVADAS DE UNA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN", QUE NO ATIENDA A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).



X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS SOLICITADOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO, ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS, Y QUE LA INFORMACIÓN ENTREGADA SEA SIN COSTO CUANDO IMPLIQUE LA ENTREGA DE NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.

XIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS Y SIMPLES, NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE



INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XV. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.

XVI. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOME EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

XVII. DERECHOS POR LA BÚSQUEDA Y EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS EN COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS, ASÍ COMO POR SU DIGITALIZACIÓN, NO RELACIONADOS CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS QUE NO GUARDAN UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES UTILIZADOS POR LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO, RESULTAN DESPROPORCIONALES [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 42, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 39, FRACCIONES I, II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 36, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL, 44, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, 35, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYOMETLA, 34, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 26, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, 42, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 23, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, 34, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHQUEMEHCAN, 29, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, 28, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, 44, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN Y 44, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS [INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN DEL "ANEXO 2 (ARTÍCULO 69) ALUMBRADO PÚBLICO (SIC)", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, DEL "ANEXO 1 (ARTÍCULO 68) DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 53. ALUMBRADO PÚBLICO)" Y DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 53. ALUMBRADO PÚBLICO)" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 68. ALUMBRADO PÚBLICO)" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, DEL "ANEXO 4: RECURSO DE REVISIÓN" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL, DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 42) ALUMBRADO PÚBLICO" Y DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 42) ESTÍMULOS FISCALES" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, DEL "ANEXO UNO: RECURSO DE REVISIÓN" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, DEL "ANEXO UNO: RECURSO DE REVISIÓN" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYOMETLA, DEL "ANEXO UNO: RECURSO DE REVISIÓN" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 42. ALUMBRADO PÚBLICO)" Y DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 42. ALUMBRADO PÚBLICO)" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 35. ALUMBRADO PÚBLICO)" Y DEL "ANEXO TRES (ARTÍCULO 35. ALUMBRADO PÚBLICO)" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 59) ALUMBRADO PÚBLICO" Y DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 59) ESTÍMULOS FISCALES" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLATLAHUCA, DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 53. ALUMBRADO PÚBLICO)" Y DEL "ANEXO TRES (ARTÍCULO 53. ALUMBRADO PÚBLICO)" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 46. ALUMBRADO PÚBLICO)" Y DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 46. ALUMBRADO PÚBLICO)" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN,



DEL "ANEXO UNO (ARTÍCULO 48) ALUMBRADO PÚBLICO" Y DEL "ANEXO DOS (ARTÍCULO 48) ESTÍMULOS FISCALES" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHQEMEHCAN Y DEL "ANEXO 1: RECURSO DE REVISIÓN" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XIX. 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 44, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), Y 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, 42, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 44, FRACCIÓN II, 51, PÁRRAFO PRIMERO, Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, 39, FRACCIONES I, II, V Y XII, Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, 36, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y B), Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL, 28, FRACCIÓN I, Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 44, FRACCIÓN I, Y 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, 35, FRACCIONES I Y II, Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYOMETLA, 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, 34, FRACCIÓN I, INCISO B), 46 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 26, FRACCIONES I Y II, Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, 29, FRACCIÓN I, Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLATLAHUCA, 42, FRACCIÓN I, Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 23, FRACCIONES I Y II, 42 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, 34, FRACCIONES I Y II, Y 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHQEMEHCAN Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), Y 66 DE LA LEY DE INGRESOS



DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN, 42, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B), Y II, Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, 44, FRACCIÓN II, 51, PÁRRAFO PRIMERO, Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, 39, FRACCIONES I, II, V Y XII, Y 68 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, 41, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA, 36, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y B), Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL, 28, FRACCIÓN I, Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE, 44, FRACCIÓN I, Y 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, 35, FRACCIONES I Y II, Y 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYOMETLA, 27, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, 34, FRACCIÓN I, INCISO B), 46 Y 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, 26, FRACCIONES I Y II, Y 42 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, 29, FRACCIÓN I, Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, 59 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA-TLAHUCA, 42, FRACCIÓN I, Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, 23, FRACCIONES I Y II, 42 Y 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, 34, FRACCIONES I Y II, Y 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHUQUEMEHCAN Y 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATELCO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes: 1. ¿Las normas impugnadas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público municipal, violan el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio?; 2. ¿Las normas impugnadas que establecen cobros por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado, violan el derecho a la



seguridad jurídica, así como los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, al delegar a una autoridad administrativa la definición de uno de los elementos del tributo, en concreto, el monto de la tarifa respectiva?; **3.** ¿Las normas impugnadas que establecen cobros por servicios de reproducción de información en constancias o certificaciones, violan el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal?; y **4.** ¿Las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda, así como la expedición de documentos en copias simples y certificadas, y su digitalización, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal?

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	18-19
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por la Comisión accionante, contenidas en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, publicadas en el Periódico Oficial Local los días veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós.	19-22
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	22-24
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta, quien ejerce su representación legal, acreditó su personalidad y alega violaciones a derechos humanos.	24-26
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA		26-31



V.1.	Primera causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario	Es infundado , pues, es criterio de la actual integración del Pleno de este Alto Tribunal que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano.	26-27
V.2.	Segunda causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública	Es infundado , pues el texto constitucional no establece limitante en torno a los derechos humanos que puede defender dicho órgano constitucional autónomo.	27-31
VI.	ESTUDIO DE FONDO		31-92
VI.1.	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público	Son inconstitucionales, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio.	32-55
VI.2.	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado	Son inconstitucionales, al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, pues se delega a una autoridad administrativa la definición de uno de los elementos del tributo, en concreto, el monto de la tarifa por los servicios de agua potable y alcantarillado municipal.	55-63
VI.3.	Análisis de la norma que establece cobros por servicios de reproducción de información en constancias o certificaciones, rela-	Es inconstitucional, al violentar al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, ya que el legislador local no justificó de manera objetiva y razonable el costo	63-75



	<p>cionados con el derecho de acceso a la información.</p>	<p>de los materiales para la reproducción de la información.</p>	
VI.4.	<p>Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública</p>	<p>Son inconstitucionales, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que las tarifas no guardan una relación razonable con el costo que le genera al Estado la prestación del servicio.</p>	75-92
VII.	<p>EFFECTOS</p>	<p>Se declara la invalidez, así como la invalidez por extensión de los anexos relacionados con los cobros por el servicio de alumbrado público municipal.</p> <p>Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Tlaxcala.</p> <p>Se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad.</p> <p>Deberá notificarse el fallo a los Municipios involucrados, por ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.</p>	92-101
VIII.	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 44, fracción I, incisos a) y b), y 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de <u>Calpulalpan</u>, 42, fracciones I, incisos a) y b), y II, y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de <u>El Carmen Tequexquitla</u>, 44, fracción</p>	101-104



II, 51, párrafo primero, y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 39, fracciones I, II, V y XII, y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 36, fracción IV, incisos a) y b), y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, 28, fracción I, y 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 44, fracción I, y 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 35, fracciones I y II, y 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, 34, fracción I, inciso b), 46 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 26, fracciones I y II, y 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 29, fracción I, y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, 42, fracción I, y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 23, fracciones I y II, 42 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 34, fracciones I y II, y 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, del "ANEXO 2 (ARTÍCULO 69) ALUMBRADO PÚBLICO



(sic)", de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, del "Anexo 1 (Artículo 68) Derecho de alumbrado público" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, del "ANEXO UNO (Artículo 53. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, del "ANEXO UNO (Artículo 68. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, del "ANEXO 4: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 42) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 42) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, del "ANEXO UNO (Artículo 42. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 42. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, del "ANEXO DOS (Artículo 35. Alumbrado Público)" y del "ANEXO TRES (Artículo 35. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 59) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 59) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, del "ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)" y del "ANEXO TRES (Artículo 53. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc,



del "ANEXO UNO (Artículo 46. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 46. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 48) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 48) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan y del "ANEXO 1: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, en términos de lo señalado en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cuatro de septiembre de dos mil veintitrés** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 32/2023**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Es-



tado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa los días veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el veintitrés de enero de dos mil veintitrés y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"a) Cobros por servicio de alumbrado público:

"1. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"2. Artículo 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"3. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"4. Artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"5. Artículo 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"6. Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

¹ Fojas 1 y 56 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



"7. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"8. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"9. Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"10. Artículo 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"11. Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"12. Artículo 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"13. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"14. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"15. Artículo 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"16. Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"b) Cobros por servicios de suministro de agua potable:

"1. Artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"2. Artículo 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.



"3. Artículo 51, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

"1. Artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"d) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

"1. Artículo 42, fracciones I, incisos a) y b), y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"2. Artículo 39, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"3. Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"4. Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"5. Artículo 35, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"6. Artículo 34, fracción I, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"7. Artículo 26, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.



"8. Artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"9. Artículo 23, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"10. Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"11. Artículo 34, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"12. Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"13. Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"14. Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"15. Artículo 44, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"16. Artículo 44, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"Dichos ordenamientos fueron publicados el 22 y 23 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala."

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión accionante considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y



Políticos, al estimar que resultan violatorios del principio de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información pública, así como el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• **Primero. Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público municipal.** Los artículos impugnados en el inciso a) del apartado III de la demanda, contenidos en dieciséis leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, establecen tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público las cuales dependerán de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público.

Las normas impugnadas de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala transgreden los principios de justicia tributaria al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público se calculará atendiendo al "beneficio en metros luz" o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

La naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no sólo las y los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentran transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de iluminación. En ese sentido, el costo que los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todos se benefician en la misma medida de aquél.

Las normas controvertidas establecen una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual, si bien es cierto toma en consideración el costo del servicio y el número usuarios registrados en la empresa suministradora de



energía, introduce como elemento indispensable para la cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros de luz. En otras palabras, el Congreso tlaxcalteca consideró como componente determinante para fijar la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de la luminaria.

Así, es evidente que el legislador definió el cobro del derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio presuntamente obtenido por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal correspondiente.

En esa tesitura, los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los Municipios tlaxcaltecas, cuya base gravable la determina el mayor o menor beneficio que obtengan los contribuyentes debido a los metros de frente del inmueble respecto a la fuente de alumbrado público.

Es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que, para la cuantificación de las cuotas, en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el tipo de servicio público que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio; por ende, no pueden considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier elemento distinto al costo.

En el caso, la cuota a pagar en los artículos impugnados se determinará a partir de un elemento ajeno, que no atiende al valor que le representa a los Municipios la prestación del servicio de alumbrado público.

Así, las normas impugnadas no observan el principio de proporcionalidad tributaria, dado que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos", que implican el deber de congruencia entre la actuación o servicio que presta el Estado y la cuantificación de su magnitud; además, no son acordes con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecer diversos montos por la prestación de un mismo servi-



cio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local estableció.

Lo anterior ha sido reiterado en gran número de precedentes de ese Máximo Tribunal Constitucional, como son las diversas acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, en las cuales se declaró la invalidez de normas que establecían el cobro por concepto de derecho por la prestación de servicio de alumbrado público, en atención al aparente "beneficio" del sujeto pasivo con la fuente de iluminación artificial pública.

• **Segundo. Cobro de derechos por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado.** Las normas impugnadas en el apartado III, inciso b), de la demanda transgreden el derecho a la seguridad jurídica, como los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, en virtud de que delegan la facultad de determinar los elementos esenciales del derecho relativo a una autoridad administrativa, lo que propicia arbitrariedad y la incertidumbre de las cuotas que se deberán pagar.

Las normas combatidas coinciden en establecer que las tarifas por los servicios de agua potable y alcantarillado serán establecidas conforme a lo convenido en cada comunidad, o bien lo que determine la cabecera municipal, comunidades, colonias, comités de agua potable de cada comunidad y/o el Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal, según corresponda.

Lo anterior evidencia que el legislador local habilitó a autoridades administrativas o ajenas al Poder Legislativo para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones.

El derecho por suministro de agua potable y alcantarillado y otros servicios prestados son una especie de contribución, cuyo monto puede ser cobrado por los Ayuntamientos respectivos por brindar ese servicio público que tienen a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Norma Suprema, actividad de la cual pueden obtener los recursos correspondientes, tal como apunta la fracción IV, inciso c), del mismo precepto constitucional.



Atento a ello, las normas cuestionadas son inconstitucionales al no contener todos los elementos esenciales de los derechos que cobrará el Municipio relativo por el suministro de agua, alcantarillado y otros servicios. En otros términos, no existe en las normas impugnadas al menos un parámetro para la determinación de la tarifa a pagar, dejando a los contribuyentes en la incertidumbre sobre el costo real que deberán cubrir por el servicio público, pues será una autoridad administrativa quien lo determinará cuando defina, apruebe o refrende la propuesta del organismo municipal en la materia.

Lo anterior se corrobora a la luz de lo previsto en el artículo 122 de la Ley de Aguas para el Estado de Tlaxcala, el cual dispone que los organismos operadores elaborarán el proyecto de tarifas correspondientes a la estación de los servicios previstos en dicha ley, y lo someterán a consideración del Ayuntamiento para su aprobación.

De esta forma, las normas impugnadas transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de la cabecera municipal, colonias, comunidades, comités de agua de las comunidades y/o al Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal el establecimiento de la tarifa o cuota de las contraprestaciones que deban cubrirse por los servicios relacionados con el suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado.

Se transgrede el derecho a la seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de la autoridad administrativa, debido a que las personas usuarias de dicho servicio no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto de los cobros que, en el momento de la causación realicen las autoridades municipales tlaxcaltecas.

Cabe mencionar que el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, 185/2021, 1/2022 y 5/2022, entre otras, ha declarado la invalidez de normas similares a las impugnadas, por delegar a las autoridades administrativas el establecimiento de los elementos esenciales del derecho por servicios de agua potable y alcantarillado, además de que no con-



tenían los elementos mínimos para brindar certeza a los contribuyentes, entre ellos, la tasa o cuota sobre la que se cobrará el servicio.

• **Tercero. Cobro por la reproducción de información en constancias o certificaciones, relacionados con el derecho de acceso a la información.** El artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano de Matamoros, Tlaxcala, establece una tarifa injustificada y excesiva por la reproducción de información pública en constancias o certificaciones de los documentos solicitados, en violación al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Del precepto combatido se desprende que el Municipio relativo, por la expedición de constancias o certificaciones de documentos derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, los solicitantes deberán pagar por concepto de derecho la cantidad de \$207.84 pesos, equivalente a 2 UMA por cada foja de los documentos solicitados y entregados en constancias o certificaciones.

A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso y el de su certificación; cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

La cuota prevista en la norma impugnada es excesiva, porque los solicitantes deberán cubrir el monto equivalente a 2 UMA por cada foja, cuando se expida mediante constancias o certificaciones de documentos. Tampoco es posible determinar si dicha expedición alude a copias simples o certificadas o, incluso, si se trata de impresiones. Asimismo, permite que se cobre por la reproducción de información que conste en menos de veinte hojas, lo cual contradice el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del cual se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de esa cantidad.



Ese Alto Tribunal ha establecido que se requiere una motivación reforzada por el legislador donde 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 ellos; sin embargo, en el caso, no se encuentra justificada la tarifa en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada.

De suerte que, si no existe razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva y razonable, ello sólo puede significar que la cuota se determinó de forma arbitraria, en violación al principio de gratuidad de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Asimismo, el precepto controvertido tiene un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, por lo que la norma impugnada termina teniendo un efecto inhibitor de la tarea periodística.

Finalmente, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 20/2019, 182/2021, 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, se ha vinculado al Congreso de Tlaxcala para que en el futuro se abstenga de establecer cuotas injustificadas por la reproducción de documentos por solicitantes de información.

• Cuarto. Cobros por la búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública. Los artículos impugnados contenidos en dieciséis leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, señalados en el inciso d) del apartado III de la demanda inicial, establecen cobros injustificados y desproporcionales, pues no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información; por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En efecto, el Congreso Local debió establecer tarifas acordes con las erogaciones que realmente les representan a los Ayuntamientos la prestación de los servicios relativos.



Las normas impugnadas gravan la simple búsqueda de documentos solicitados, así como la reproducción de información en copias simples y certificaciones, aproximadamente, las siguientes cantidades: 1) por la simples búsqueda de \$4.91 a \$155.61 pesos; 2) por la expedición de copias simples de \$4.91 a \$155.61 pesos; 3) por la expedición de copias certificadas de \$3.39 a \$518.70 pesos; y, 4) por la digitalización \$3.21 pesos.

Por otra parte, se advierte que el legislador local estableció tarifas diferenciadas en la modalidad de copias en atención a las hojas que excedan de una primera cantidad –por ejemplo, para las 5 o 10 primeras hojas y un costo diverso para foja adicional–, como es el caso de los Municipios de El Carmen Tequexquitla, Xaltocan, Yauhquemehcan y Nanacamilpa de Mariano Arista.

También se advierten cuotas diferenciadas para la modalidad de copias certificadas cuando se exceda de un número específico de fojas, como acontece en los Municipios de El Carmen Tequexquitla, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Papalotla de Xicohténcatl, Terrenate, Xaltocan, Yauhquemehcan, Calpulalpan y Huamantla.

En el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, el Congreso Local estableció tarifas por la mera búsqueda de documentos como la matrícula de cartilla de identidad militar, se estableció la cuota de 1 UMA y no sólo ello, sino también una cuota por cada año adicional por la búsqueda.

Así, las normas impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le representa a los Municipios la prestación de esos servicios.

Ese Alto Tribunal ha sostenido que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, deberán ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, lo que significa que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales uti-



lizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de la información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda; en tanto que cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples y digitalización, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, se considera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectúo el Municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca cobro adicional por la entrega cuando rebase cierto tope.

Cabe señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 182/2021, así como las diversas 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, se vinculó al Congreso de Tlaxcala para que se abstenga de emitir normas con los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados en las sentencias respectivas.

4. Registro del expediente y turno del asunto. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **32/2023**, y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

5. Admisión de la demanda. La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial LOCAL en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del



Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo de Estado de Tlaxcala. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de abril de dos mil veintitrés,² Bladimir Zainos Flores, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

Causales de improcedencia

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario.

En la demanda se cuestionaron determinados artículos en tanto establecen una contribución por el "derecho municipal" de servicio de alumbrado público, con relación al cobro, al estimarlas contrarias a los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias; así como el cobro por la búsqueda de información pública que les sea solicitada por los ciudadanos, lo que desde la perspectiva de la accionante viola el derecho de acceso a la información pública.

La legitimación de la Comisión Nacional accionante está acotada a la vulneración a derechos humanos de las personas, siendo que, en el caso de las personas morales, éstas pueden acudir a la Justicia Federal y ejercer el medio de control constitucional pertinente por sí mismas, puesto que gozan de derechos humanos únicamente para el cumplimiento de sus propios fines.

En la demanda no se explicó por qué se vulneraría materialmente el derecho de proporcionalidad tributaria, esto es, no se demuestra que la norma sea excesiva en el cobro de los derechos que prevé, pues *a contrario sensu*, dicha interpretación conllevaría posibilitar la impugnación de la totalidad del sistema

² Página 34 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.



tributario y vaciaría de contenido la regla de legitimación impuesta a ese organismo constitucional autónomo.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido. Asumir lo contrario, implicaría que dicho organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública

La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

En el caso, quien reviste legitimación para instar un medio de control constitucional como en el que se actúa, lo es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

De ahí que, para que sea procedente un medio de control constitucional, en el que se estudie la actualización de la legitimación a favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es necesario que se



atienda a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, del cual se advierte que los órganos garantes en materia de transparencia, a nivel federal o local, son los que tienen legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en la que se haga valer la posible contradicción de una norma y la Carta Magna, cuando se alegue la vulneración al derecho de acceso a la información pública.

Por tanto, resulta manifiesto e indudable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no tiene legitimación para promover su demanda en contra de las normas que impugna, por lo que se actualiza la improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia.

En cuanto al fondo

- **Primero.** Es infundado el concepto de invalidez relativo a que las tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público son inconstitucionales por depender de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guarden con la fuente de alumbrado público.

Son inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez, en relación con la supuesta falta de competencia y violación al principio de legalidad tributaria, dado que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado, a través de contribuciones que se encuentren establecidas en ley, las cuales deben ser pagadas por las personas que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma, de ahí que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas derechos y no un impuesto.

Las porciones controvertidas al establecer e identificar el hecho imponible real que se encuentra en la base, lleva a concluir que, en efecto, se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los derechos pues, aunque el precepto impugnado no lo establezca en forma detallada, el servicio en mención comprende la instalación y mantenimiento de lámparas, focos, así como cualquier costo originado al Municipio para transformar la energía eléctrica en luminosa.



En términos de lo dispuesto en las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, la cuota del derecho se determina por el costo que origina el servicio de alumbrado público entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, así como los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos dentro del territorio que comprenden los Municipios donde se aplica la ley impugnada.

Tal cálculo no toma como base el consumo individual de energía eléctrica de cada habitante, sino el costo que tiene para la autoridad prestar el servicio de alumbrado público; por ello, si bien existen criterios definidos por el más Alto Tribunal sobre la inconstitucionalidad porque grava la energía eléctrica, sin atender al costo del servicio, por lo que en ese caso constituía un verdadero impuesto, pero eso no acontece en la especie.

No se invade la competencia Federal, porque las porciones normativas no imponen un tributo a la energía eléctrica, sino un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público municipal, extremo que fija la competencia en favor de la Legislatura local.

Las porciones normativas impugnadas establecen como base el costo general generado en el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, a efecto de obtener la tarifa (importe) que se traduce en el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público) entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala advirtió, previo a la publicación de las leyes de ingresos, que en efecto resultaba inconstitucional tomar como base para el pago del servicio de alumbrado público el consumo de energía eléctrica; de ahí que prescindiera de dicho esquema de cobro, situación que se corrobora de la literalidad de los artículos impugnados, como ha quedado demostrado, en ningún momento considera tal elemento para el cálculo de su base gravable, ni forma parte de los elementos de la contribución; de ahí que sí resulta competencia del Congreso Local gravar la prestación.



Con base en lo anterior, es de afirmarse que el derecho de alumbrado público no grava el consumo de energía eléctrica, tampoco es desproporcional e inequitativo, por tanto, el Congreso Local respetó el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

El hecho de que las disposiciones impugnadas prevean tarifas para distintos tipos de sujetos (propietarios o poseedores de viviendas, de negocios o de comercios pequeños, medianos, grandes y súper grandes), las cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora (KWH), es para establecer tarifas progresivas, pero, se reitera, el legislador local utilizó el referido elemento –kilovatio hora– para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y tarifas más bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (el costo que le genera al Municipio brindar el servicio), los cuales sí guardan estrecha relación con la prestación de un servicio público, a saber: alumbrado público.

• **Segundo.** Es infundado el concepto de invalidez a través del cual la accionante plantea que las normas impugnadas, al facultar a las Comisiones de Agua Potable y Alcantarillado, fijar las tarifas de los derechos que deben pagar las personas por el servicio de suministro de agua potable y alcantarillado, transgrede la seguridad jurídica y los principios de legalidad tributaria y reserva de ley.

El Municipio está facultado en su ámbito competencial exclusivo para dictar bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para organizar la administración pública municipal y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios que le competen. Al ejercer esta atribución, el Municipio debe acatar las bases establecidas en las leyes en materia municipal que expida la Legislatura local.

El ente municipal en su ámbito competencial, determinó proponer al Congreso Local establecer en sus leyes de ingresos la facultad para realizar el cobro por el servicio de suministro de agua potable, lo cual resulta acorde con el artículo 115, fracción III, constitucional en el sentido de que es la autoridad municipal la que formulará la reglamentación en los servicios que son parte de sus facultades y la expedición de las normas que así lo establecen sigue siendo facultad de los Congresos locales.



• **Tercero.** Es infundado el concepto de invalidez relativo a que las normas impugnadas establecen una tarifa injustificada y excesiva por la reproducción de información pública en constancias o certificaciones de documentos solicitados.

Por cuanto hace a las normas que prevén el cobro de búsqueda de información que derivan de solicitudes de acceso a la información pública, no contravienen el principio de gratuidad consagrado en la Constitución Federal, puesto que el cobro está basado en el costo que le genera al Municipio la expedición o búsqueda de los documentos en donde se hace constar la información pública a la que tienen derecho de acceder las personas.

La búsqueda de información genera el uso y desgaste de las herramientas y consumibles del Municipio, por lo que, para garantizar su operatividad y funcionamiento adecuado, es necesario el cobro del derecho referido; y respecto a la búsqueda, copia simple y certificaciones, tampoco se viola el principio de gratuidad, porque deriva del costo que se genera por la expedición de la información.

• **Cuarto.** Es infundado el concepto de invalidez relativo a la norma que se aduce prevé cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

No se contraviene el principio de gratuidad consagrado en la Ley Fundamental, porque el cobro se basa en el costo que le genera al Municipio la expedición o la búsqueda de los documentos en donde se hace constar la información pública a la que tienen derecho de acceder las personas; esto es así, porque si bien la información relativa al quehacer del Estado es pública de oficio, también lo es que, la entrega a través de medios físicos de la información o de la que deriva de la búsqueda original materia de la primera solicitud, sí genera un costo que debe ser cobrado.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Mediante oficio recibido el veintisiete de abril de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ José

³ Página 10 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.



Rufino Mendieta Cuapio, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación del titular de dicho poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Causal de improcedencia

- **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario**

Si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue facultada para promover acciones de inconstitucionalidad con motivo de la adición del inciso g), realizada al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, esta legitimidad no le atribuye la facultad de impugnar cualquier norma, sino únicamente las relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, por lo que, la reclamación por violación a los principios en materia tributaria, prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional no es materia de sus atribuciones, como tampoco está legitimada para impugnar o combatir temas de impuestos o contribuciones. En el recurso de reclamación 19/2018, interpuesto por la citada Comisión, en contra del auto que desechó la acción de inconstitucionalidad 19/2018, resuelto por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, se desprende el criterio de que dicho órgano sólo puede impugnar normas generales en materia de sus atribuciones, como son derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

En cuanto al fondo

- Si bien es cierto que mi representada hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Local, los actos de sanción y promulgación de ninguna manera deben considerarse faltos de fundamentación y motivación, ni mucho menos arbitrarios, toda vez que los actos de sanción y promulgación realizados por la gobernadora del Estado, que se verifiquen en cumplimiento a un decreto emitido por el Congreso Local, no son actos aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto por el cual el Ejecutivo Estatal lo da a conocer a los habitantes a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. De manera que, la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo permite que la norma jurídica adquiera plena validez pues, sin los actos de éste,



la ley aprobada por el Congreso Local no nacería a la vida jurídica, esto es, no tendría vigencia, menos sería obedecida.

8. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdo de once de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, respectivamente.

9. Pedimento del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. Cierre de instrucción. Por acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁵ 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."



II, del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés,⁶ publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

12. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimitad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de **Tlaxcala** para el ejercicio fiscal **2023**, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa los días veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, las cuales clasifica atendiendo cuatro temas concretos, como se describe a continuación:

14. A) Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público municipal.

1) **Artículo 68** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita.

2) **Artículo 68** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.

3) **Artículo 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl.

4) **Artículo 56** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan.

⁶ **Acuerdo General Plenario 1/2023**

"**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



5) **Artículo 55** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla.

6) **Artículo 49** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco.

7) **Artículo 42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate.

8) **Artículo 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc.

9) **Artículo 46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

10) **Artículo 50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco.

11) **Artículo 48** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan.

12) **Artículo 59** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca.

13) **Artículo 35** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad.

14) **Artículo 42** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte.

15) **Artículo 66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan.

16) **Artículo 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla.

15. **B) Cobro de derechos por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado.**

1) **Artículo 46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco.

2) **Artículo 42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

3) **Artículo 51, primer párrafo**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla.

16. **C) Cobros por la reproducción de información en constancias o certificaciones, relacionados con el derecho de acceso a la información.**



1) Artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.

17. D) Cobros por la búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

1) Artículo 42, fracciones I, incisos a) y b), y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla.

2) Artículo 39, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros.

3) Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl.

4) Artículo 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan.

5) Artículo 35, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla.

6) Artículo 34, fracción I, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco.

7) Artículo 26, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate.

8) Artículo 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc.

9) Artículo 23, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan.

10) Artículo 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal.



11) Artículo 34, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan.

12) Artículo 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad.

13) Artículo 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte.

14) Artículo 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista.

15) Artículo 44, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan.

16) Artículo 44, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla.

18. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimitad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

19. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días

⁷ **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.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En el caso, las normas impugnadas contenidas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de: 1) El Carmen Tequexquitla, 2) Ixtacuixtla de Mariano Mata-moros, 3) Papalotla de Xicohténcatl, 4) Santa Ana Nopalucan, 5) Santa Catarina Ayometla y 6) Tepeyanco, fueron **publicadas** en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **jueves veintidós de diciembre de dos mil veintidós**, por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del viernes veintitrés de diciembre de dos mil veintidós al sábado veintiuno de enero de dos mil veintitrés**.

21. El resto de las leyes de ingresos municipales impugnadas fueron **publi-cadas** en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **viernes veintitrés de diciembre de dos mil veintidós**, de manera que el plazo de treinta días natura-les transcurrió **del sábado veinticuatro de diciembre de dos mil veintidós al domingo veintidós de enero de dos mil veintitrés**.

22. Los cómputos respectivos se muestran en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Diciembre 2022						
18	19	20	21	<u>22</u>	<u>23</u>	24
25	26	27	28	29	30	31
Enero 2023						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	<u>21</u>
<u>22</u>	23	24	25	26	27	28

23. En ese sentido, si la demanda se presentó a través del buzón judicial el **lunes veintitrés de enero de dos mil veintitrés** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte



de Justicia de la Nación,⁸ se concluye que **su presentación resulta oportuna**, al presentarse el primer día hábil siguiente a la conclusión del plazo respectivo, tal como lo autoriza la parte final del párrafo primero del artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

24. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

25. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia¹⁰ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

26. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de de-

⁸ Fojas 1 y 56 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹⁰ **Ley reglamentaria de la materia**

"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."



signación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve¹¹ y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹² ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

27. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de 2023**, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, al estimar que transgreden el principio de gratuidad que rige al derecho de acceso a la información pública, así como la legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias y la seguridad jurídica; por tanto, **cuenta con legitimación para impugnarlos**.

28. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹³

¹¹ Foja 57 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹² **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

¹³ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de



29. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

V.1. Primera causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario

30. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, al rendir sus informes, alegan que la acción es improcedente porque, a su parecer, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario, pues atento al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, sólo puede solicitar la invalidez de normas que vulneren derechos humanos.

31. Al respecto, aducen que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido pues, asumir lo contrario, implicaría que dicho

diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos. Criterio que fue reiterado por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 186/2021**, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, en la cual se analizaron diversos preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios, precisamente, del Estado de Tlaxcala.



organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

32. Asimismo, el Ejecutivo Local menciona que la Segunda Sala al resolver en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho el recurso de reclamación 19/2018,¹⁴ interpuesto por la citada Comisión, en contra del auto que desechó la acción de inconstitucionalidad 19/2018, sostuvo el criterio de que dicho órgano sólo puede impugnar normas generales relacionadas con derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

33. Los argumentos anteriores resultan **infundados** pues, como se explicó en el apartado de legitimación, es criterio de la actual integración del Pleno de este Alto Tribunal que **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano** consagrado en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, tal y como lo establece el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

V.2. Segunda causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública

34. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala aduce que la legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

¹⁴ **Recurso de reclamación 19/2018, derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018.** Segunda Sala, resuelto por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



35. Con base en ello, sostiene que en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el órgano facultado para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

36. De ahí que la citada autoridad legislativa sostenga que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para promover su demanda contra normas que regulen el derecho de acceso a la información pública.

37. Lo alegado es **infundado**, pues el órgano legislativo demandado parte de una premisa equivocada, al considerar que el artículo 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Federal, establece una legitimación por especialidad del órgano que promueve, para instar una acción de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal.

38. Para evidenciar lo anterior, es preciso reproducir, en la parte que interesa, el referido precepto constitucional:

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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

"...

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

"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:



"...

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"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;

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales."

39. De lo visto, se desprende que la Constitución Federal otorga legitimación, tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, esto es el INAI, o sus equivalentes en las entidades federativas, para impugnar, la primera, "**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**"; en tanto que el segundo, "**leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales**".

40. Atento a ello, se observa que la legitimación con la que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer una acción de inconstitucionalidad es amplia, en tanto **va dirigida a tutelar violaciones de cualquier derecho humano**, lo que incluye el derecho de acceso a la información pública



tutelado en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en la medida en que **el Texto Constitucional no establece limitante en torno a los derechos humanos que puede defender dicho órgano constitucional autónomo.**

41. Ello, a diferencia de la legitimación que constitucionalmente le es reconocida al INAI, el cual únicamente puede promover esta instancia constitucional para hacer valer violaciones al derecho humano de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

42. Por tanto, no es correcto lo alegado por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala al sostener que la legitimación activa en acciones de inconstitucionalidad se rige atendiendo a la materia específica por órgano constitucional autónomo, sino que **debe observarse la permisión establecida en cada uno de los supuestos que establece el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal,** cuyo inciso g) reconoce la posibilidad para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda promover su demanda en contra de normas generales, **mientras se alegue la violación a un derecho humano** consagrado en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, de donde deriva su legitimación para buscar defender el derecho de acceso a la información pública que tutela el artículo 6o. constitucional, como es el caso.

43. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por **unanimidad de once votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

44. El análisis de los conceptos de invalidez formulados por la accionante se realizará, por cuestión de método, conforme a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.



VI.2	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado.
VI.3	Análisis de la norma que establece cobros por servicios de reproducción de información en constancias o certificaciones, relacionados con el derecho de acceso a la información.
VI.4	Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

VI.1. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público

45. En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos: 1) **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita, 2) **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 3) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 4) **56** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 5) **55** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 6) **49** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 7) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 8) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 9) **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 10) **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, 11) **48** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, 12) **59** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, 13) **35** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 14) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 15) **66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, y 16) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**, al considerar que las tarifas que prevén por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público municipal, violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que la cuota a pagar se determina a partir de un elemento ajeno a lo que representa a los Municipios la prestación del servicio respectivo, consistente en el "beneficio en metros luz" o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.



46. Explica que el legislador local estableció una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual, si bien considera el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, introduce como elemento indispensable para la cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros de luz, es decir, el aparente beneficio en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de una luminaria.

47. En ese sentido, sostiene que las normas impugnadas no observan el principio de proporcionalidad tributaria, pues los contribuyentes no pagarán de manera proporcional, al no existir congruencia entre el servicio que presta el Municipio y la cuantificación de su magnitud; además, de no ser acordes con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecer diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local estableció.

48. Los argumentos de la Comisión accionante son **fundados**.

49. Este Tribunal Pleno ya ha analizado transgresiones a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios en el cobro por el derecho de servicio de alumbrado público en diversos precedentes.¹⁵

50. No obstante, como menciona la accionante, de manera reciente este Pleno ha declarado la invalidez de normas contenidas en leyes de ingresos municipales precisamente del Estado de Tlaxcala, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 185/2021**,¹⁶ **186/2021**,¹⁷ **1/2022**¹⁸ y **5/2022**,¹⁹ donde se

¹⁵ Como son las acciones de inconstitucionalidad 19/2021, 21/2021, 28/2021, 17/2021, 97/2021 y 15/2021.

¹⁶ **Acción 185/2021**, resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones distintas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros por servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre



observó que el legislador local estableció que la base gravable del derecho de alumbrado público municipal se determinaría, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público, preceptos que guardan una estructura y redacción muy similar a los que son impugnados en este asunto.

51. En dichos precedentes se observó lo siguiente:

de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto.

¹⁷ **Acción 186/2021**, resuelta el 17 de octubre de 2022, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁸ **Acción 1/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original –que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

¹⁹ **Acción 5/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento veintinueve del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento treinta–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.



52. El artículo 115 de la Constitución Federal establece la facultad de las Legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos municipales conforme al principio de reserva de ley, así como el derecho de los Municipios a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos correspondientes y que tienen a su cargo el servicio de alumbrado público.²⁰

53. Así, corresponde a las Legislaturas locales fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que sea este nivel de gobierno quien pueda realizar el cobro correspondiente por la prestación de los servicios.

54. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, los Municipios y la Ciudad de México. Estos principios son los de reserva

²⁰ **Constitución Federal**

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."



de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución con los siguientes elementos:²¹

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

IV. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

V. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad (o capacidad contributiva) y el de equidad.

55. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público, creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica para dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, obtenido por un ente público (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

56. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, a su vez, permiten determinar la naturaleza de la contribución y analizar su adecuación al marco constitucional. Dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

²¹ **Constitución Federal**

"**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

57. Ahora bien, aun cuando los elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta según la especie de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada uno de ellos. En ese contexto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existen sus diferencias entre los derechos por servicios y los impuestos como especies del género contribución.

58. Los **impuestos** son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga por los hechos o circunstancias que generen las actividades de las personas; mientras que los **derechos** necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que hace el particular para obtener el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público (como el de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

59. Dicho de otro modo, el hecho imponible en el caso de los **derechos** lo constituye una actuación de los órganos estatales, y la base imponible se fija en razón del valor o costo que representa el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado; mientras que, en el caso de los **impuestos**, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público se hace relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.



60. A partir de estos razonamientos, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos esenciales pues, de lo contrario, no serán consideradas dentro del marco constitucional y deberán ser expulsadas del sistema jurídico.

61. En específico, en el caso de los **derechos por servicios**, es necesario que exista una congruencia entre el hecho y la base, esto es, que exista una congruencia entre la actividad estatal y la cuantificación de su magnitud, pues de esta manera el tributo sería conforme con el principio de proporcionalidad tributaria.

62. Esto es así porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración pública y el usuario, lo que justifica el pago de este tributo.²²

²² Se cita en apoyo la **jurisprudencia P./J. 41/96**, de rubro y texto: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ['DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES.', Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; "DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201,



63. Por ello, para la cuantificación de las tarifas en el caso de los **derechos por servicios** debe identificarse el costo que le representa al Estado prestar el servicio público, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.²³

FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.', Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261]. El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, registro digital: 200083.

²³ Se cita en apoyo la **jurisprudencia P./J. 3/98**, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio correspondía exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan



64. Una actuación distinta a la descrita implicará una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no se atendería al costo del servicio prestado por el Estado ni se estaría cobrando un mismo monto a quienes reciben un mismo servicio.

65. Además, la congruencia entre hecho y base es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, daría pie a una imprecisión en torno al aspecto objetivo gravado y la categoría tributaria que se regula, lo que, incluso, podría incidir en la competencia, pues la autoridad legislativa puede llegar a carecer de facultades constitucionales para gravar un hecho o acto determinado.

66. La distorsión entre hecho y base conduciría a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho atendería a un objeto mientras la base mediría uno distinto. En ese supuesto, el conflicto se deberá resolver atendiendo a la base imponible, pues es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, ya que la medida que representa es a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.²⁴

en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.

²⁴ Se cita en apoyo la **jurisprudencia P.J. 72/2006**, de rubro y texto: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE. El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador,



67. Sentado lo anterior, es preciso retomar lo que establecen las normas analizadas en este apartado, artículos: 1) **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 2) **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 3) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 4) **56** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 5) **55** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 6) **49** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 7) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 8) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 9) **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 10) **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, 11) **48** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, 12) **59** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, 13) **35** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 14) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 15) **66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, y 16) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**.

68. En este aspecto debe destacarse que las normas impugnadas guardan una redacción, estructura y extensión sustancialmente similar, siendo que sus diferencias se refieren esencialmente a los montos relativos a los gastos del presupuesto anual que cada ente municipal prevé para la prestación del servicio de alumbrado público, los valores de las variables dados en UMA que integran la fórmula propuesta por el legislador para el cálculo del tributo, así como los montos relativos a los costos, beneficios y número de usuarios que, de manera concreta, se establecen en cada legislación.

69. Atento a ello, se reproduce, a manera de ejemplo, el artículo **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, el cual establece:

pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, registro digital: 174924.



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"CAPÍTULO XIV
"ALUMBRADO PÚBLICO

"**Artículo 68.** Se entiende por Derecho de Alumbrado Público ('DAP') los derechos complejos por servicios que se pagan con el carácter de recuperación de los costos que le representa al Municipio el otorgamiento del uso, en mayor o menor intensidad y cantidad de metros luz, del servicio del alumbrado público a los usuarios contribuyentes del servicio, con la finalidad de proporcionar iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas de duración de la noche y los 365 días del año, para brindar bienestar social y que así prevalezca la seguridad pública y el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"Relación de gastos para la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio, para el ejercicio fiscal 2023 y su cálculo de 3 variables que integran la fórmula de aplicación MDSIAP se describen:

"Este Municipio tiene en cuenta, los costos por la prestación del servicio de alumbrado público, y se puede ver en la tabla A la relación de éstos, en la tabla B, sus respectivos cálculos de las 3 variables que integran la fórmula (**CML PÚBLICOS, CML COMÚN, Y C.U**) y por último en la tabla C la conversión a UMA.

"El destino es la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones a los gastos públicos constituyen una obligación de carácter público. Y siendo que para este ejercicio fiscal 2023 asciende a la cantidad de \$3,206,479.31(Tres millones doscientos seis mil cuatrocientos setenta y nueve pesos 31/100 m.n.), como se desglosa en la tabla A.

"Se considera un total de 5,260 (Cinco mil doscientos sesenta) usuarios contribuyentes.

"**Tabla A:** Datos estadísticos necesarios, para la determinación de los costos al mes y que multiplicados por doce meses tenemos el presupuesto anual por la prestación del servicio de alumbrado público, del Municipio para el ejercicio fiscal 2023.



MUNICIPIO DEL CARMEN TEQUEXQUITLA TLAXCALA. (RESUMEN DE DATOS PARA EL CÁLCULO DEL DAP) EJERCICIO FISCAL 2023	DATOS DEL MUNICIPIO, AL MES	TOTAL DE LUMINARIAS	INVERSIÓN EXISTENTE DEL MUNICIPIO EN LUMINARIAS	OBSERVACIONES	PRESUPUESTO TOTAL ANUAL POR EL SERVICIO DE ALUBRADO (sic) PÚBLICO MUNICIPAL
1	2	3	4	5	6
CENSO DE LUMINARIAS ELABORADO POR CFE		1,200.00			
A) GASTOS DE ENERGÍA, AL MES POR EL 100 % DE ILUMINACIÓN PÚBLICA	\$253,419.00				\$3,041,028.00
B) GASTOS POR INFLACIÓN MENSUAL DE LA ENERGÍA AL MES= POR 0.011	\$2,787.61				\$33,451.31
B-1) PORCENTAJE DE LUMINARIAS EN ÁREAS PÚBLICAS	35 %				
B-1-1) TOTAL DE LUMINARIAS EN AREAS PÚBLICAS	420				
B-2) PORCENTAJE DE LUMINARIAS EN ÁREAS COMUNES	65 %				
B-2-2). TOTAL DE LUMINARIAS EN ÁREAS COMUNES	780				
C) TOTAL DE SUJETOS PASIVOS CON CONTRATOS DE CFE	5260				



D) FACTURACIÓN (CFE) POR ENERGÍA DE ÁREAS PÚBLICAS AL MES	\$88,696.65				
E) FACTURACIÓN (CFE) POR ENERGÍA DE ÁREAS COMUNES AL MES	\$164,722.35				
F) TOTAL DE SERVICIOS PERSONALES DEL DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO (AL MES) PERSONAL PARA EL SERVICIO DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	\$11,000.00				...
G) TOTAL DE GASTOS DE COMPRA DE REFACCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LUMINARIA, LÍNEAS ELÉCTRICAS Y MATERIALES RECICLADOS	\$-				
H) TOTAL DE SUSTITUCIONES AL MES DE POSTES METÁLICOS DAÑADOS Y/O POR EL TIEMPO AL MES.	\$-				
I) TOTAL DE GASTOS DE CONSUMIBLES AL MES PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO.	\$-				



J) RESUMEN DE MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS PREVENTIVO Y CORRECTIVO AL MES (DADO POR EL MUNICIPIO) TOTAL SUMA DE G) + H) + I) = J	\$-				\$-
K) PROMEDIO DE COSTO POR LUMINARIA OV-15 EN PROMEDIO INSTALADA VÍAS PRIMARIAS (ÁREAS PÚBLICAS) INCLUYE LEDS	\$4,650.00	420	\$1,953,000.00		
L) PROMEDIO DE COSTO POR LUMINARIAS DE DIFERENTES TECNOLOGÍAS, VÍAS SECUNDARIAS (ÁREAS COMUNES), INCLUYE LEDS	\$3,750.00	780	\$2,925,000.00		
M) MONTO TOTAL DEL MOBILIARIO DE LUMINARIAS= RESULTADO 'A'			\$4,878,000.00	UTILIZAR LA DEPRECIACIÓN MENSUAL, TOMANDO COMO BASE EL TOTAL DE INVERSIÓN DE LUMINARIAS	
N) MONTO DE GASTOS AL AÑO POR EL SERVICIOS ENERGÍA, ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO					\$3,206,479.31



"**Tabla B** donde se hacen los respectivos **cálculos** para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, que determina los valores de CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU.

TABLA B.-DETERMINACIÓN DE LAS VARIABLES QUE INTEGRAN LA FÓRMULA CML.PÚBLICOS, CML.COMÚN, Y CU, CON REFERENCIA A LA TABLA A.				
A	B	C	D	F (sic)
INCLUYE LOS SIGUIENTES CONCEPTOS DE GASTOS DEL MUNICIPIO	CML. PÚBLICOS	CML. COMUNES	CU	OBSERVACIÓN
(1) GASTOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PROMEDIO DE UNA LUMINARIA AL MES (DADO POR EL MUNICIPIO Y/O CONCESIONADO) ES IGUAL: RESUMEN DE MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS PREVENTIVO Y CORRECTIVO MES / TOTAL DE LUMINARIAS, EN EL TERRITORIO MUNICIPAL	\$-	\$-		GASTOS POR UNA LUMINARIA
(2) GASTOS POR DEPRECIACIÓN PROMEDIO DE UNA LUMINARIA: ES IGUAL A MONTO TOTAL DEL MOBILIARIO SEGÚN SU UBICACIÓN (K Y/O L) / 60 MESES / TOTAL DE LUMINARIAS, SEGÚN SU UBICACIÓN. <u>(REPOSICIÓN DE LUMINARIAS DE LAS QUE SE LES ACABÓ LA VIDA ÚTIL A CADA 60 MESES (5 AÑOS))</u>	\$77.50	\$62.50		GASTOS POR UNA LUMINARIA
(3) GASTOS PROMEDIOS PARA EL MUNICIPIO POR ENERGÍA DE UNA LUMINARIA AL MES ES IGUAL: TOTAL DE GASTOS POR ENERGÍA / EL TOTAL DE LUMINARIAS REGISTRADAS POR CFE.	\$211.18	\$211.18		GASTOS POR UNA LUMINARIA



(4) GASTOS POR INFLACIÓN DE LA ENERGÍA, DE UNA LUMINARIA AL MES: ES IGUAL AL GASTO PARA EL MUNICIPIO POR ENERGÍA DE UNA LUMINARIA RENGLÓN (3) AL MES Y MULTIPLICADO POR LA INFLACIÓN MENSUAL DE LA ENERGÍA DEL AÑO 2022 MES NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE LA TARIFA DEL ALUMBRADO PÚBLICO QUE FUE DE 0.005 % PROMEDIO MENSUAL.	\$2.32	\$2.32		GASTOS POR UNA LUMINARIA
(5) GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO DEL MUNICIPIO, AL MES POR SUJETO PASIVO ES IGUAL: A GASTOS DE ADMINISTRACIÓN (F) AL MES ENTRE EL TOTAL DE SUJETOS PASIVOS REGISTRADOS EN CFE (C)			\$2.09	GASTO POR SUJETO PASIVO
(6) TOTALES SUMAS DE GASTOS POR LOS CONCEPTOS (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$291.01	\$276.01		TOTAL DE GASTOS POR UNA LUMINARIA
(7) TOTALES SUMAS DE GASTOS POR LOS CONCEPTOS (5) + (6) + (7) = Y			\$2.09	TOTAL DE GASTOS POR CADA SUJETO PASIVO REGISTRADO EN CFE
(8) GASTO POR METRO LINEAL AL MES, DE LOS CONCEPTOS (X) ES IGUAL AL GASTOS TOTALES POR UNA LUMINARIAS / UNA CONSTANTE DE 25 METROS EQUIDISTANCIA MEDIA INTERPOSTAL / ENTRE DOS FRENTES	\$5.52	\$5.52		



"**Tabla C:** En esta tabla se hace la **Conversión de pesos a UMA** de las tres variables, CML PÚBLICOS, CML COMÚN, C.U. y que son las que se encuentran en la fórmula MDSIAP y aplicados según el **beneficio que tiene cada sujeto pasivo**. Está expresado en un solo bloque único general, **según su beneficio dado en metros luz** y su monto de contribución dado en UMA.

TABLA C: CONCENTRADO DE CÁLCULOS DE VALORES DE: CML. PÚBLICOS, CML. COMÚN, CU, PARA APLICACIÓN EN FÓRMULA DATOS EN UMA.					
	CML. PÚBLICOS	0.0605			APLICAR, EN FÓRMULA, MDSIAP
	CML. COMÚN		0.0574		APLICAR, EN FÓRMULA, MDSIAP
	CU			0.0217	APLICAR, EN FÓRMULA MDSIAP

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas, el Municipio tiene a bien determinar como aplicables para el ejercicio fiscal 2023, los valores siguientes:

"VALORES DE LAS VARIABLES DADOS EN UMA

"CML. PÚBLICOS (0.0605 UMA)

"CML. COMÚN (0.0574 UMA)

"CU. (0.0217 UMA)

"Tarifa:

"Se obtiene por la división de la base gravable de manera equitativa entre el número de usuarios contribuyentes registrados en la empresa suministradora de energía eléctrica, a saber 5260 usuarios, para quienes se aplican los mismos valores de las tres variables de la tabla C, y que por ende les otorga el mismo valor a todos los usuarios contribuyentes para el metro luz.

$$\text{MDSIAP} = \text{FRENTE} * (\text{CML PÚBLICOS} + \text{CML COMÚN}) + \text{CU}$$

"Monto de la contribución:

"Para la recuperación de los gastos por la prestación del servicio de alumbrado público se establece un solo bloque general de tarifas fijas que limitativamente determinan la tarifa aplicable **en razón del beneficio obtenido en metros luz** y determinan las categorías MDSIAP 1 A MDSIAP 54.

"Dada la naturaleza jurídica del DAP como un derecho complejo se determina que **la tarifa del Metro Luz es la misma para todos los usuarios contribuyentes del servicio, más será proporcional al beneficio que reciba en cantidad de metros luz dada la mayor complejidad que representa para el Estado su otorgamiento en**



mayor o menor proporción, sin distinción alguna en razón de la ubicación del territorio municipal al mantener exclusiva relación con su frente iluminado, es decir, que la tarifa del derecho de alumbrado público será proporcional al frente iluminado.

"Columna A: En el bloque general están referenciados el nivel de categoría **según el beneficio que tiene cada sujeto pasivo** aplicando la misma fórmula en todos los 54 niveles.

"Columna C: **Cantidad de metros luz de beneficio cobrados**, de acuerdo a su monto histórico de DAP aportado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"Columna F: Monto de aportación de DAP dado en UMA. Para el bloque único general las tarifas son mensuales.

"En el bloque general, se aplican los mismos montos de las variables CML PÚBLICOS, CML COMÚN, CU. dados en UMA.

"En el bloque general, se aplican los mismos montos de las variables CML PÚBLICOS, CML COMÚN, CU. dados en UMA. (sic)

BLOQUE GENERAL: MONTOS DE CONTRIBUCIÓN DE ACUERDO AL BENEFICIO RECIBIDO EN SU INMUEBLE POR EL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL = DAP					
A	B	C	D	E	F
CLASIFICACIÓN DE TIPO DE SUJETO PASIVO, APLICANDO EL CÁLCULO DE MDSIAP, DE ACUERDO AL FRENTE ILUMINADO (VALORES EN METROS LUZ)	DESDE (VALORES EN METROS LUZ DE FRENTE ILUMINADO)	HASTA (VALORES EN METROS LUZ DE FRENTE ILUMINADO)	METROS LUZ MÁXIMOS DE UN SUJETO PASIVO	VALOR DE M D S I A P MÁXIMO EN UMAS, TARIFA GENERAL	TARIFA GENERAL APLICADA A CADA SUJETO PASIVO EN UMA EN RAZÓN DEL FRENTE ILUMINADO, AL MES
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 1	0.000	0.037	687	80.300	0.026
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 2	0.038	0.196	687	80.300	0.045



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 3	0.197	0.396	687	80.300	0.068
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 4	0.397	0.620	687	80.300	0.095
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 5	0.621	0.940	687	80.300	0.133
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 6	0.941	1.027	687	80.990	0.143
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 7	1.028	1.521	687	80.300	0.201
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 8	1.522	1.623	687	80.990	0.213
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 9	1.624	2.039	687	80.990	0.262
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 10	2.040	2.603	687	80.300	0.328
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 11	2.604	2.662	687	80.990	0.335
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 12	2.663	3.416	687	80.990	0.424
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 13	3.417	3.450	687	80.300	0.428
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 14	3.451	4.041	687	80.300	0.498



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 15	4.042	4.233	687	80.300	0.521
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 16	4.234	4.616	687	80.990	0.566
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 17	4.617	5.665	687	80.300	0.689
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 18	5.666	6.595	687	80.990	0.799
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 19	6.596	10.789	687	80.990	1.293
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 20	10.790	12.192	687	80.300	1.459
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 21	12.193	16.725	687	80.990	1.993
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 22	16.726	17.161	687	80.300	2.044
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 23	17.162	19.713	687	80.990	2.345
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 24	19.714	62.296	687	80.990	7.364
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 25	62.297	75.973	687	80.990	8.976
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 26	75.974	88.289	687	80.990	10.427



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 27	88.290	102.168	687	80.990	12.063
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 28	102.169	113.901	687	80.990	13.446
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 29	113.902	116.051	687	80.990	13.699
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 30	116.052	135.481	687	80.990	15.989
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 31	135.482	156.767	687	80.990	18.498
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 32	156.768	174.158	687	80.990	20.547
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 33	174.159	178.975	687	80.990	21.115
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 34	178.976	211.365	687	80.990	24.933
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 35	211.366	255.567	687	80.990	30.142
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 36	255.568	257.633	687	80.990	30.386
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 37	257.634	269.089	687	80.990	31.736
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 38	269.090	295.622	687	80.990	34.863



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 39	295.623	332.875	687	80.990	39.253
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 40	332.876	339.223	687	80.990	40.002
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 41	339.224	344.753	687	80.990	40.653
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 42	344.754	599.000	687	80.990	70.618
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 43	599.001	614.000	687	80.990	72.386
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 44	614.001	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 45	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 46	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 47	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 48	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 49	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 50	687.000	687.000	687	80.990	80.999



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 51	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 52	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 53	687.000	687.000	687	80.990	80.999
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 54	687.000	687.000	687	80.990	80.999

"En el bloque general, fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los datos de las 3 variables que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que **su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz**, en este caso primero presentará su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión.

"Los usuarios contribuyentes inconformes respecto de su monto de contribución deberán promover el recurso de revisión dirigido a la Tesorería Municipal, quien **realizará la verificación de su frente dado en metros luz y aplicará la fórmula MDSIAP** y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagarse en la misma Tesorería, y de acuerdo al convenio de pago celebrado al efecto entre las dos partes.

"Los predios rústicos que no cuenten con un contrato en la Empresa Suministradora de Energía deberán pagar en tesorería del Ayuntamiento de acuerdo a la fórmula, **su frente iluminado y aplicando la fórmula MDSIAP y como tarifa mínima dos metros luz al mes**, que se deben pagar de forma conjunta con el impuesto predial.

"Época de pago:

"El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"a) De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía.

"b) De manera mensual, cuando se realice a través del Sistema Operador del Agua potable.

"c) De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio entre las dos partes.



"d) De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con un contrato con la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2023.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público.

"La Tesorería Municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal.

"Recurso de revisión: Recurso de Revisión: (sic) Las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo 1 de la presente Ley." [Lo subrayado es propio]

70. De la transcripción anterior se desprende que los artículos impugnados contemplan los derechos por recuperación del gasto que genera el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público (DAP), cuyos elementos son:

- Hecho imponible. La prestación del servicio de alumbrado público, consistente en la iluminación de calles, parques públicos, centros ceremoniales, bulevares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera, durante los trescientos sesenta y cinco días del año, por doce horas nocturnas de forma continua y regular.

- Base. Los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, como son: el pago mensual por el suministro eléctrico que se realiza a la empresa suministradora de energía, el mantenimiento, reparación y reposición de la infraestructura, el pago al personal que se encarga del mantenimiento y los gastos para el control interno de la administración del servicio.

- Sujetos. La colectividad que habita en el Municipio (sujetos pasivos), que comprende a aquellos propietarios de predios que sean usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, así como lotes baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente que no tengan contrato con la empresa suministradora de energía.



- Tasa o tarifa. Se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y se obtendrá aplicando la fórmula MDSIAP,²⁵ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga en metros luz, dependiendo de tres variables: CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU a través de un bloque general que contiene 54 niveles. Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar es que, dependiendo de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, le aplicarán la fórmula de las tres variables (CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU) que se encuentran en la Tabla C y automáticamente calcularán su monto de acuerdo a un solo bloque general de tarifas, de acuerdo a las categorías MDSIAP 1 a MDSIAP 54, en razón del beneficio obtenido en metros luz.

- Época. Mensual y/o bimestral cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía; mensual, cuando se realice a través del sistema

²⁵ **Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita, para el ejercicio fiscal 2023**

"Artículo 1. Los ingresos que el Municipio de El Carmen Tequexquilita percibirá en el ejercicio fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año 2023, serán los que se obtengan por concepto de: ...

"Para los efectos de esta Ley se entenderá como: ...

"g) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con la empresa suministradora de energía.

"h) CML. COMÚN: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML públicos, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"i) CML. PÚBLICOS: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, boulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. ...

"t) MDSIAP: Es la fórmula para el cálculo del monto de la contribución y/o tarifa, determinado en Moneda Nacional y/o en UMAS que aplicado al beneficio de cada sujeto pasivo dado en metros luz, considerando su frente y los montos de las 3 variables CML.PÚBLICOS, CML.COMÚN y CU, que determina el monto a contribuir por el derecho de alumbrado público, aplicable en todo el territorio municipal. ..."



operador de agua potable; mensual, bimestral y/o anual cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

71. Asimismo, se establecen tres tablas, la **Tabla A** refleja los gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público; en la **Tabla B** se reflejan los cálculos para la determinación de tres variables que integran la fórmula MDSIAP, como se calculan el CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU; en la **Tabla C**, se hace la conversión de pesos a UMA de esas tres variables, según el beneficio dado en metros luz.

72. La tabla del bloque general establece los montos de contribución de acuerdo con el beneficio recibido en un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal, lo que se calcula con la fórmula MDSIAP en categorías que van del nivel 1 hasta el 54; en sus columnas A y B se establecen los rangos de valores en metros luz de frente iluminado; en tanto que en su columna F se expresa la tarifa general aplicada a cada sujeto pasivo en UMA en razón del frente iluminado, al mes.

73. Si el contribuyente considera que el monto de su contribución debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, podrá presentar su solicitud al Municipio para pedir su revisión, para que la tesorería verifique su frente que tiene de beneficio dado en metros luz y reconsiderará su nuevo monto de contribución que deberá pagar en la misma tesorería, de acuerdo con el convenio de pago celebrado al efecto entre las dos partes.

74. Finalmente, los predios rústicos que no cuenten con un contrato en la empresa suministradora de energía deberán pagar en la Tesorería del Ayuntamiento de acuerdo con la fórmula, su frente iluminado y aplicando la fórmula MDSIAP y como tarifa mínima dos metros luz al mes, que se deben pagar de forma conjunta con el impuesto predial.

75. Como se observa, las normas impugnadas por la Comisión accionante toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía eléctrica, mismo que se calcula a través de tres factores (CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU); sin embargo, para el cálculo de la tasa se toman



en cuenta un elemento totalmente ajeno a dicho gasto: el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio.

76. Por tanto, este Pleno advierte que si bien el legislador local estableció como base el costo que le implica la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que con la finalidad de determinar el monto a pagar a cargo de los contribuyentes **introdujo un elemento que nada tiene que ver con los costos que implican para el Municipio prestar el servicio público relativo: el beneficio en metros luz que reciba un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal.**

77. En consecuencia, como bien sostiene la accionante, **los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios**, pues no representan el costo del servicio prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos; ni establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

78. Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños de predios, comercios, negocios, empresas industriales o comerciales; no obstante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

79. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de los derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

80. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas locales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios



municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

81. Atento a ello, este Tribunal Pleno concluye que las normas impugnadas por la Comisión accionante en el caso que se analiza **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad**, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público **a partir de un elemento que no atiende al valor que representa al Municipio prestar ese servicio**; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, **se introduce un elemento ajeno a éste**, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

82. Así, resulta evidente, por una parte, que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas **derechos**; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.

83. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidez** de las normas impugnadas, artículos: 1) **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 2) **68** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 3) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 4) **56** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 5) **55** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 6) **49** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 7) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 8) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 9) **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 10) **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, 11) **48** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, 12) **59** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, 13) **35** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 14) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 15) **66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, y 16) **53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**.



84. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán por otras consideraciones y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 78 al 80. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

VI.2. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado

85. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante combate los artículos: 1) **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 2) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan y 3) **51, primer párrafo**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, al señalar que resultan violatorios del derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de reserva de ley y legalidad tributaria, pues se delega a una autoridad administrativa la definición de uno de los elementos del tributo, en concreto, el monto de la tarifa por los servicios de agua potable y alcantarillado municipal.

86. Precisa que las normas impugnadas son coincidentes en señalar que las tarifas respectivas serán establecidas conforme a lo convenido en cada comunidad, o bien lo que determine la cabecera municipal, comunidades, colonias, comités de agua potable de cada comunidad y/o el Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal, según corresponda.

87. Indica que ello evidencia que el legislador local habilitó a autoridades administrativas o ajenas al Poder Legislativo para determinar y aprobar el elemento relativo a la tarifa de las mencionadas contribuciones, por lo que, al no contenerse todos los elementos del tributo en ley, se transgreden los principios de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al total arbitrio de una autoridad administrativa la definición de la tarifa o cuota de la contraprestación que deban cubrirse por el servicio público respectivo.



88. Las normas impugnadas en este apartado establecen lo siguiente:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, TLAXCALA,
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 46.** Los servicios que se presten por el suministro de agua potable y alcantarillado del Municipio, **serán establecidos conforme a las cuotas que se determinen en la cabecera municipal, comunidades y colonias enterándolo a la tesorería del Ayuntamiento.**

"Las comunidades y colonias pertenecientes al Municipio, que cuenten con el servicio de agua potable, **podrán cobrar este derecho conforme a lo convenido en cada comunidad, registrándose contablemente y enterándolo a la tesorería del Municipio.**" [Lo subrayado es propio]

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALCOTAN, TLAXCALA,
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 42.** **Las cuotas que realicen por el derecho de uso de agua potable los comités de agua potable de cada comunidad** que integran el Municipio serán ingresadas directamente a la dirección de ingresos del Municipio, ésta a su vez será la encargada de realizar los informes correspondientes a la Secretaría de Finanzas del Estado, **señalando que por usos y costumbres el Municipio no cobra directamente las cotas (sic) del servicio de agua potable, sólo recibe cantidades previo convenio con cada comité de agua potable obligándose así a entregar el CFDI correspondiente.**" [Lo subrayado es propio]

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA, TLAXCALA,
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 51.** Los ingresos que obtenga la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Huamantla (CAPAMH) derivados de la prestación de los servicios de suministro de agua potable y mantenimiento de las redes de agua, drenaje y alcantarillado, **se recaudarán conforme a las tarifas y cuotas que determine su consejo de administración,** debiendo informar al Ayuntamiento para que este las apruebe y se publiquen en el periódico oficial. ..." [Lo subrayado es propio]

89. Es **fundado** el concepto de invalidez que señala la accionante.

90. El principio de legalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal se ha explicado por este Alto Tribunal como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, **tasa** y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma



en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

91. Lo anterior encuentra su expresión en las jurisprudencias de rubros siguientes: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."²⁶ e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."²⁷

92. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

a) Que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

b) El cobro de contribuciones imprevisibles;

c) El cobro de tributos a título particular y

d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

93. Por consiguiente, la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:

- Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y,

²⁶ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, registro digital: 232796.

²⁷ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro digital: 232797.



- Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

94. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la **base gravable**, la cual fue definida por el Tribunal Pleno en la **jurisprudencia P./J. 72/2006**, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE."²⁸

95. De dicho criterio se pone de manifiesto que **la base gravable constituye la dimensión o magnitud cuantificable de la capacidad contributiva expresada en el hecho imponible**, esto es, sirve para determinar la capacidad contributiva gravada, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, tasa o cuota.

96. Aunado a ello, **la base gravable sirve como elemento de identificación de la contribución**, pues en el supuesto de que exista distorsión con el hecho imponible, aquélla podrá revelar el verdadero aspecto objetivo gravado por el legislador y, por ende, cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

97. Al respecto, se debe destacar que tanto en la doctrina como en la práctica fiscal se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales los tributos pueden ser clasificados en dos categorías, a saber, de cuota fija o de cuota variable:

98. **a) De cuota fija:** Son aquellos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice

²⁸ **Jurisprudencia P./J. 72/2006**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, registro digital: 174924.



el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía; de ahí que en este supuesto el legislador puede prescindir de la base gravable, o incluso expresarla en términos genéricos. Las mencionadas contribuciones de cuota fija operan para gravar manifestaciones indirectas de riqueza y, principalmente, la prestación de servicios públicos o el uso y aprovechamiento de un bien del dominio público, como son los derechos, así como cuando se establecen como contraprestación por el beneficio que reporta al contribuyente determinada obra pública (contribuciones especiales o de mejoras), pues el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuantía al beneficiarse en igual medida con el hecho generador de la contribución.

99. **b) De cuota variable:** En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad denotativa de capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

100. Las anteriores consideraciones fueron retomadas por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**²⁹ en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, por violentar los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, toda vez que no establecía en términos monetarios la base gravable de la contribución a cargo de los sujetos obligados por la norma, sino que facultaba al Municipio para que, en un periodo de noventa días naturales, lo determinara con base en los convenios necesarios que pueda celebrar con las

²⁹ **Acción 47/2019 y su acumulada 49/2019**, resuelta en sesión de 24 de octubre de 2019, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando décimo primero, denominado "El artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, al omitir establecer la base y tarifa aplicable a los derechos por la prestación del servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de dicho precepto.



dependencias correspondientes, a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público. De ahí que se estimara que dicha norma no otorgaba la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, sin que pudiera considerarse que el establecimiento de dicho elemento esencial de los derechos por servicio de alumbrado público fuera de tal especificidad técnica que ameritaran una delegación de facultades, al constituir un gravamen de cuota fija en el que no podía prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo.

101. De igual forma, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 89/2020**³⁰ este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2020, por la misma razón, permitir al ente municipal, con base en la firma del convenio que se haga con la Comisión Federal de Electricidad, llevar a cabo el cobro correspondiente; es decir, delegaba a las autoridades exactoras la determinación de la base gravable, así como la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público.

102. Asimismo, este Alto Tribunal en la **acción de inconstitucionalidad 10/2021**,³¹ declaró la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Querétaro para el ejercicio fiscal 2021, por idéntica razón, toda vez

³⁰ **Acción 89/2020**, resuelta en sesión de 24 de septiembre de 2020, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto a declarar la invalidez de los artículos 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes.

³¹ **Acción 10/2021**, resuelta en sesión de 30 de agosto de 2021, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amealco de Bonfil, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arroyo Seco, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cadereyta de Montes, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Colón, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Corregidora, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ezequiel Montes, 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huimilpan y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpan de Serra, Querétaro, para el ejercicio fiscal 2021. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



que se permita al ente municipal cobrar el derecho de alumbrado público con base en la firma del convenio que se formule con la Comisión Federal de Electricidad.

103. Finalmente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 185/2021**,³² este Tribunal Pleno declaró la invalidez de artículos contenidos en leyes de ingresos municipales precisamente del Estado de Tlaxcala, en los cuales se delegaba a las autoridades municipales la determinación de la tasa o tarifa aplicable a los derechos de agua potable, drenaje y alcantarillado.

104. En la especie sucede esencialmente lo mismo, pues las tarifas respectivas no fueron establecidas en ley, sino que serán determinadas conforme a lo convenido en cada comunidad, o bien lo que determine la cabecera municipal, comunidades, colonias, comités de agua potable de cada comunidad y/o el Consejo de Administración de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado Municipal, según corresponda, dejando a su arbitrio la fijación de ese elemento esencial de la contribución, lo que produce inseguridad jurídica al gobernado, por lo que resulta **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la accionante en ese sentido.

105. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidez** de las normas impugnadas, artículos: 1) **46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 2) **42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan y 3) **51, primer párrafo**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**.

106. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez

³² **Acción 185/2021**, resuelta en sesión de 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Cobros por servicios por suministro de agua potable", consistente en declarar la invalidez de los artículos 45, párrafo primero, y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla, 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas, 51 y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Cruz Quilehtla y 40, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tenancingo, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.



Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones adicionales. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

VI.3. Análisis de la norma que establece cobros por servicios de reproducción de información en constancias o certificaciones, relacionados con el derecho de acceso a la información

107. En su tercer concepto de invalidez, la Comisión accionante impugna el artículo **39, fracción XII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, al considerar que establece una tarifa injustificada y excesiva por la reproducción de información pública en constancias o certificaciones de documentos solicitados, en violación al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

108. Sostiene que de los trabajos legislativos no se desprende razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva y razonable, lo que significa que la cuota se determinó de forma arbitraria, en violación al principio de gratuidad que rige el acceso a la información pública.

109. Asimismo, explica la cuota prevista por el legislador es excesiva, porque los solicitantes deberán cubrir el monto equivalente a 2 UMA por cada foja, cuando se expida mediante constancias o certificaciones de documentos; y que tampoco es posible determinar si dicha expedición alude a copias simples o certificadas o, incluso, si se trata de impresiones, lo que genera inseguridad jurídica al gobernado.

110. Finalmente, señala que la norma combatida permite que se cobre por la reproducción de información que conste en menos de veinte hojas, lo cual contradice el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de donde se desprende que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de esa cantidad.

111. Es **fundado** el concepto de invalidez que se formula por la accionante.

112. La norma impugnada determina lo siguiente:



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 39.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:

"...

"**XII.** Constancias o certificaciones de documentos, derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, 2 UMA por foja. ..." [Lo subrayado es propio].

113. De lo transcrito, se advierte que la norma en cuestión establece el cobro de un derecho por la expedición de constancias o certificaciones de documentos "**derivadas de solicitud de acceso a la información**", cuyo monto asciende a 2 UMA por foja.

114. En esa medida, si el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veintitrés corresponde \$103.74 pesos, conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad,³³ la cuota prevista en la norma impugnada asciende a \$207.48 pesos.

115. Atento a lo anterior, resulta **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante.

116. 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,

³³ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676670&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0



y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.

117. También se dio noticia de que 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.

118. En ese 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.

119. Asimismo, se 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.

120. 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.



121. 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 establezcan 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.

122. 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**³⁴ 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."

123. 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.**

124. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una **obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.**

125. 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**

³⁴ **Jurisprudencia P./J. 3/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

126. 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.

127. 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.

128. 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.

129. 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.

130. Por último, debe destacarse 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.

131. De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus



costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

132. Como se adelantó, en el caso, la norma impugnada prevé como monto a pagar por la expedición de o certificaciones de documentos "**derivadas de solicitud de acceso a la información**", cualesquiera que éstas sean, una tarifa de 2 UMA por foja, es decir, **\$207.48 pesos por cada foja que se utilice**.

133. Del proceso legislativo de la norma no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer la tarifa con base en elementos objetivos y razonables que atienda al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera); aunado a ello, en la iniciativa municipal y en el dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la tarifa ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si corresponden o no al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

134. En efecto, en el Dictamen emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala³⁵ se dijo:

"10. En el presente dictamen se destinó particular atención al análisis del apartado de la iniciativa relativo a los costos por acceso a la información pública en sus diferentes modalidades. Ello, toda vez que la viabilidad jurídica de dicha ley, conforme a su diseño legislativo de ejercicios anteriores, ha dado cuenta de reiterados escenarios jurídicos de impugnación ante la Justicia Federal por parte de los destinatarios de la misma, en cuanto al esquema de cobro del derecho en mención, que han culminado con el pronunciamiento de inconstitucionalidad del mismo en más de un caso.

"Todo, porque en el diseño normativo de coro por la reproducción multimodal de información pública, de manera reiterada desde ejercicios anteriores, los Municipios han establecido el imperativo de pagar unidades de medida y actua-

³⁵ Páginas 567 a 568 del Tomo 4 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al Dictamen con Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.



lización (UMA) por foja, en la mayoría de casos, o incluso por la búsqueda de información o envío de la misma en el caso del formato digital; práctica que, lejos de fomentar una cultura de transparencia en la administración pública, ha dificultado, tornando escasa o inexistente la tutela por parte de las administraciones, del derecho de acceso a la información, o derecho a saber, que en un Estado democrático de derecho debe representar uno de los principales ejes de legitimación del ejercicio de autoridad, como mandata el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, y diversos artículos que recogen el mismo fin dentro del marco convencional de derechos humanos.

"A propósito del tema, en la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los artículos que regula (sic) los costos de acceso a la información en la Ley de Ingresos de algunos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, declaró la invalidez, por considerar que atentan contra los derechos de acceso a la información pública y seguridad jurídica, así como a los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

"En conclusión a lo anterior, el Alto Tribunal del país estimó que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero su reproducción puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen. Es así que en dicha resolución se tuteló el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ahora bien, para efecto de observar semejante directriz constitucional dentro del diseño legislativo de las leyes de ingresos de los Municipios de la Entidad, se estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información, tomando en cuenta que la distinción entre ambas acciones administrativas, aunque mínima, existen tanto que uno u otro formato de información implica diferente grado de atención administrativa o de inversión material y de trabajo personal en su elaboración.

"De ahí que, aunque se considera un cobro distinto por cada modalidad, ninguno de tales rubros se considera lesivo en la economía del ciudadano inte-



resado, pues tal previsión, aun así, no escapa al mandato de gratuidad o proximidad de gratuidad (considerando costos reales de reproducción) previsto en la Constitución Federal; máxime si se considera que tales pagos menores y ajustados a la realidad en términos de costos materiales, son notoriamente inferiores a los costos que en ejercicios anteriores contemplaban en sus leyes de ingresos los Municipios de la entidad."

135. De lo transcrito, se observa que, si bien el legislador local "**estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información**", lo cierto es que **no se hacen explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a los mismos**, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel o de la tinta para la impresión que se utilizará para ello. **En suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

136. Por tanto, es de concluirse que **la norma impugnada resulta inconstitucional**, al establecer el cobro de un derecho, por foja utilizada, para la expedición de constancias "**derivadas de solicitud de acceso a la información**", porque del análisis del proceso de su creación, se advierte que **el legislador local en ningún momento razonó o explicó por qué y la manera en que fijó dichas cuotas.**

137. Al respecto, ha sido criterio reiterado del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.³⁶

³⁶ Ello se advierte de la **jurisprudencia P./J. 136/2009**, que dice: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA. La



138. Sin embargo, en el caso, **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. 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.

139. En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos **se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a ello**, 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.

140. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, **tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige 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, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa –las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo–, lo que redundará en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al texto constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438.



justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

141. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, explicando la metodología que empleó para ello; **lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional, al haberse realizado de manera arbitraria.**

142. Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables a la reproducción de información 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 apuntados.**

143. Finalmente, es de destacarse que la norma en cuestión no da pauta para que el solicitante obtenga la información pública que solicita a través de medios distintos que él mismo proporcione, como puede ser CD, DVD o USB, supuestos en los cuales, en su caso, no se podría generar cobro alguno por la reproducción de la información; además, permite el cobro por la reproducción de información que conste en menos de veinte hojas, lo cual contradice el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del cual se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de esa cantidad.

144. Por lo expuesto y en atención a los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es declarar la **invalidéz** del artículo **39, fracción XII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixtacuixtla de Mariano Matamoros**, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, al acreditarse la violación al principio de gratuidad del ac-



ceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

145. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 117, 121 y 129. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

VI.4. Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública

146. En su cuarto concepto de invalidez, la Comisión accionante combate los artículos: 1) **42, fracciones I, incisos a) y b), y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 2) **39, fracciones I, II y V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 3) **36, fracción IV, incisos a) y b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 4) **44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 5) **35, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 6) **34, fracción I, inciso b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 7) **26, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrerate, 8) **42, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 9) **23, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 10) **27, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, 11) **34, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, 12) **29, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 13) **28, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 14) **41, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 15) **44, fracción I, incisos a) y b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan y 16) **44, fracción II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**, al establecer cobros



injustificados y desproporcionados por la búsqueda de documentos, así como la reproducción de información en copias simples y certificaciones, pues prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de dicha información, lo que vulnera el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

147. Explica que tales preceptos se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos; por tanto, para la determinación de las cuotas relativas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo que la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

148. Así, sostiene que las tarifas combatidas no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Ayuntamientos involucrados la prestación de esos servicios.

149. Lo anterior, al señalar que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda; en tanto que cobrar las cantidades previstas por la entrega de información en copias simples y digitalización, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, resulta desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca cobro adicional por la entrega cuando rebase cierto tope.

150. Son **fundados** los argumentos de la accionante.

151. Las normas combatidas son del tenor literal siguiente:



**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL CARMEN TEQUEXQUITLA,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 42.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:

"**I.** Por la búsqueda y expedición de copia simple de documentos, generado por las dependencias o entidades municipales:

"**a)** De 1 a 5 fojas, se pagará 1 UMA.

"**b)** 0.15 de la UMA por cada foja adicional.

"**II.** Por la expedición de certificaciones oficiales, de 5 UMA por las primeras diez fojas y 0.50 UMA, por cada foja adicional. ..."

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTACUIXTLA DE MARIANO MATAMOROS,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 39.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias, se cobrarán conforme a la siguiente:

"TARIFA

"**I.** Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales, 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional.

"**II.** Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1 UMA por los tres primeros años, y 0.28 UMA por año adicional.

"...

"**V.** Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.13 UMA por cada foja adicional. ..."

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PAPALOTLA DE XICOHTÉCATL,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 36.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos; se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"...

"**IV.** Por certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales:



"a) Por foja certificada, 0.052 UMA.

"b) Por foja digitalizada, 0.031 UMA ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA NOPALUCAN, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 44.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.50 UMA. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA AYOMETLA, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 35.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.50 UMA.

"II. Por la expedición de copias certificadas, 1.06 UMA. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEYANCO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 34.** Por la expedición de certificaciones o constancias; se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos:

"...

"b) En los demás casos, 0.5 de un UMA por foja. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TERRENATE, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 26.** Por la expedición de certificaciones, constancias, licencias de funcionamiento o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:

"TARIFA

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA.

"II. Por la expedición de certificaciones oficiales:



"a) 1-10 fojas, 0.5 UMA.

"b) 11-50 fojas, 0.7 UMA.

"c) 51-100 fojas, 1.0 UMA.

"d) 101-500 fojas, 2.0 UMA. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALOZTOC, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 42.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:

"TARIFA

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, por hoja, 0.0474 UMA. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XALTOCAN, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 23.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la tarifa siguiente:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.75 UMA por las primeras cinco fojas utilizadas, y 0.2 UMA por cada foja adicional.

"II. Por la expedición de certificaciones oficiales, 1.50 UMA por las primeras cinco fojas utilizadas, y 0.70 por cada foja adicional. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETITLA DE LARDIZÁBAL, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 27.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"I. Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAUHQUEMEHCAN, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 34.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la forma siguiente:

"I. Por búsqueda y copia certificada de documentos, 1 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.02 UMA por cada foja adicional.

"II. Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.05 UMA por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 0.02 UMA por cada foja adicional. ..."



**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 29.** Por la expedición de certificaciones, constancias o por la reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:

"TARIFA

"**I.** Por búsqueda y copia simple de documentos se cobrará 0.50 UMA, por documentos que no tengan relación con documentación pública de transparencia. ..."

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PABLO DEL MONTE,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 28.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente:

"**I.** Por búsqueda y copia simple de documento, 1 UMA. ..."

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NANACAMILPA DE MARIANO ARISTA,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 41.** Por la expedición de certificaciones o constancias, se causarán derechos de acuerdo con la siguiente tarifa:

"**I.** Por búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA por las primeras diez, y 0.04 UMA por cada foja adicional. ..."

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPULALPAN,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 44.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias en general, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:

"**I.** Por la expedición de certificaciones oficiales:

"**a)** De 1 a 5 fojas certificadas oficiales, 2.50 UMA.

"**b)** 0.50 de la UMA, por cada foja adicional. ..."

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAMANTLA,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 44.** Por la expedición de documentos públicos, certificaciones y constancias en general o la reposición de documentos, se causarán los derechos consignados en la siguiente tarifa:

" ...
.....



"II. Por la certificación de cualquier expediente oficial expedido por la administración municipal, se cobrarán derechos por la cantidad de 5 UMA. Si el documento se integra por más de una hoja, a partir de la hoja veinte se cobrarán derechos por cada página a razón de 0.10 UMA. ..."

152. De lo visto, se desprende que las normas impugnadas gravan la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y certificaciones, o por su digitalización. En concreto, se distinguen los siguientes supuestos:

- En el Municipio de El Carmen Tequexquitla, por el servicio de búsqueda y expedición de copia simple, generado por dependencias o entidades municipales, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) de 1 a 5 fojas; y 0.15 UMA (\$15.56 pesos) por cada foja adicional; y por la expedición de certificaciones oficiales, se cobra 5 UMA (\$518.70 pesos) por las primeras diez fojas y 0.50 UMA (\$51.87 pesos), por cada foja adicional.

- En el Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, por el servicio de búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las dependencias o entidades municipales, así como por la búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) por los tres primeros años, y 0.28 UMA (\$29.05 pesos) por año adicional; en tanto que para la certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.13 UMA (\$13.49 pesos) por cada foja adicional.

- En el Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, por certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales, se cobra 0.052 UMA (\$5.39 pesos) por foja certificada y 0.031 UMA (\$3.22 pesos), por foja digitalizada.

- En el Municipio de Santa Ana Nopalucan, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 1.50 UMA (\$155.61 pesos).

- En el Municipio de Santa Catarina Ayometla, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 0.50 UMA (\$51.87 pesos); en tanto que por la expedición de copias certificadas se cobra 1.06 UMA (\$109.96 pesos).



- En el Municipio de Tepeyanco, por la búsqueda y copa simple de documentos, se cobra 0.5 UMA (\$51.87 pesos) por hoja, ello "**En los demás casos**".
- En el Municipio de Terrenate, por la búsqueda y copia simple de documento, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos), pero si se trata de la expedición de certificaciones oficiales, el cobro dependerá del número de fojas a saber: de 1 a 10 fojas se cobra 0.5 UMA (\$51.87 pesos); de 11 a 50 fojas, se cobra 0.7 UMA (\$72.62 pesos), de 51 a 100 se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) y de 101 a 500 se cobra 2.0 UMA (\$207.48 pesos).
- En el Municipio de Xaloztoc, por la búsqueda y copia simple de documentos 0.0474 UMA (\$4.92) por hoja.
- En el Municipio de Xaltocan, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 0.75 UMA (\$77.80 pesos) por las primeras cinco fojas utilizadas, y 0.2 UMA (\$20.75 pesos) por cada foja adicional; y por la expedición de certificaciones oficiales, se cobra 1.50 UMA (\$155.61 pesos) por las primeras cinco fojas utilizadas, y 0.70 UMA (\$72.62) por cada foja adicional.
- En el Municipio de Tepetitla de Lardizábal, por la búsqueda y copia simple de documentos, 1 UMA (\$103.74 pesos).
- En el Municipio de Yauhquemehcan, por la búsqueda y copia certificada de documentos, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) por las primeras diez fojas; en tanto que, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 0.05 UMA (\$5.19 pesos) por las primeras diez fojas, siendo que en ambos casos se cobra 0.02 UMA (\$2.07 pesos) por cada foja adicional.
- En el Municipio de Tetla de la Solidaridad, por la búsqueda y copia simple de documentos que no tengan relación con documentación pública de transparencia, se cobra 0.50 UMA (\$51.87 pesos).
- En el Municipio de San Pablo del Monte, por la búsqueda y copia simple de documento, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos).



- En el Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) por las primeras diez, y 0.04 UMA (\$4.15 pesos) por cada foja adicional.

- En el Municipio de Calpulalpan, por la expedición de certificaciones oficiales se cobra 2.50 UMA (\$259.35 pesos) de 1 a 5 fojas, y 0.50 UMA (\$51.87 pesos) por cada foja adicional.

- En el Municipio de Huamantla, por la certificación de cualquier expediente oficial expedido por la administración municipal, se cobra 5 UMA (\$518.70 pesos) y si el documento se integra por más de una hoja, a partir de la hoja veinte se cobra por cada página a razón de 0.10 UMA (\$10.37 pesos).

153. De lo relatado, se observa que el legislador tlaxcalteca estableció tarifas diferenciadas para ciertos Municipios respecto a la búsqueda y expedición de copias simples, como es el caso de los Municipios de El Carmen Tequexquilita, Santa Ana Nopalucan, Santa Catarina Ayometla, Tepeyanco, Terrenate, Xaloztoc, Xaltocan, Tepetitla de Lardizábal, Yauhquemehcan, Tetla de la Solidaridad, San Pablo del Monte y Nanacamilpa de Mariano Arista.

154. Asimismo, existen leyes de ingresos municipales que establecen tarifas diferenciadas para el cobro derivado del servicio de búsqueda y expedición de copias certificadas y certificaciones, como son las de los Municipios de El Carmen Tequexquilita, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Papalotla de Xicohténcatl, Santa Catarina Ayometla, Terrenate, Xaltocan, Yauhquemehcan, Calpulalpan y Huamantla.

155. Destaca que el legislador estableció tarifas por la búsqueda y expedición de copias simples o certificaciones en atención al número de hojas que excedan de una primera cantidad (cinco, diez o veinte primeras hojas) y un costo diverso por foja adicional en los Municipios de El Carmen Tequexquilita, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Terrenate, Xaltocan, Yauhquemehcan, Nanacamilpa de Mariano Arista, Calpulalpan y Huamantla.

156. En el caso del Municipio de Terrenate, el cobro por la búsqueda y copia simple de documentos se realiza de manera progresiva dependiendo del



número de fojas: de 1 a 10 fojas 0.5 UMA (\$51.87 pesos); de 11 a 50 fojas, 0.7 UMA (\$72.62 pesos), de 51 a 100 1 UMA (\$103.74 pesos) y de 101 a 500 2.0 UMA (\$207.48 pesos).

157. Por otro lado, en el Municipio de Papalotla de Xicohténcatl se prevén dos supuestos de cobro por la expedición de certificaciones de datos o documentos que obren en los archivos municipales: el primero, por foja certificada, donde se cobra 0.052 UMA (\$5.39 pesos); y el segundo por foja digitalizada, con una cuota de 0.031 UMA (\$3.22 pesos).

158. Finalmente, es de mencionarse que existen Municipios cuyas leyes de ingresos prevén cobros menores a 1 UMA, como es el caso, precisamente, del mencionado Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, pero también resaltan el Municipio de Xaloztoc, en el cual, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 0.0474 UMA (\$4.92) por hoja; el Municipio de Yauhquemehcan, donde por la búsqueda y copia simple de documentos se cobra 0.05 UMA (\$5.19 pesos) por las primeras diez fojas, y por foja adicional, sea copia simple o certificada, se cobra 0.02 UMA (\$2.07 pesos) por cada foja adicional; así como el Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, en el cual, por la búsqueda y copia simple de documentos, se cobra 1 UMA (\$103.74 pesos) por las primeras diez, y 0.04 UMA (\$4.15 pesos) por cada foja adicional.

159. En suma, los preceptos analizados prevén tarifas por la **prestación del servicio de búsqueda de documentos y, en su caso, la expedición de copias simples, copias certificadas, así como certificaciones.**

160. Atento a ello, como se adelantó, resulta **fundado** lo que alega por la Comisión accionante por lo siguiente:

161. En primer término, en cuanto al cobro de "**copias simples de documentos**", **el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable**, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que, en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado. En suma, el legislador local debe justificar la cuota o tarifa correspon-



diente atendiendo al costo de los materiales que utilice para reproducir información, sin poder obtener un lucro derivado de ello.

162. Consideraciones que fueron retomadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 186/2021**,³⁷ en la cual se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, que establecían cuotas por los servicios de búsqueda de documentos y expedición de copias simples y certificadas, así como certificaciones.

163. En el caso, como ya fue observado en este estudio, el legislador no justificó en el proceso de creación de las normas cuestionadas la razón para imponer el cobro relativo a las **copias simples** que prevén, de lo que resulta su inconstitucionalidad.

164. No obstante, en lo que respecta de manera concreta al servicio de expedición de copias y su certificación, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, este Alto Tribunal ha sostenido que deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad.

165. 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

³⁷ **Acción 186/2021**, resuelta el 17 de octubre de 2022, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Aguilar Morales separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose del párrafo ciento treinta y cinco del proyecto original, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.



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.

166. Dicho criterio está reflejado en las **jurisprudencias P./J. 2/98**³⁸ y **P./J.3/98**,³⁹ del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", respectivamente.

167. Por su parte, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han precisado lo siguiente:

- Que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

- A diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

- 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 con-

³⁸ **Jurisprudencia P./J. 2/98**. Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.

³⁹ **Jurisprudencia P./J. 3/98**. Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



tenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

- El servicio que presta el Estado en este supuesto se traduce en la expedición de 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.

- 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.

168. Tales consideraciones dieron origen a la tesis **1a./J. 132/2011 (9a.)**⁴⁰ de la Primera Sala, así como a la tesis **2a. XXXIII/2010**⁴¹ de la Segunda Sala, ambas de este Tribunal Constitucional.

169. Visto lo anterior, a consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan **desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.

⁴⁰ Tesis de rubro y texto: "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).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077 y registro digital: 160577.

⁴¹ Tesis de rubro y texto: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274 y registro digital: 164477.



170. En efecto, las normas impugnadas prevén cobros diferenciados respecto de los cuales no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, el costo que implica certificar un documento y el gasto efectivamente erogado por el ente municipal para prestar el servicio, de donde deriva que los cobros relativos resultan **desproporcionados**, pues **no responden al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio**.

171. Ello es así, pues en el caso de derechos por servicios, 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. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

172. Consideraciones similares han sido expresadas por este Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 93/2020**⁴² y **105/2020**,⁴³ así como las diversas **185/2021**,⁴⁴ **186/2021**,⁴⁵ **1/2022**⁴⁶ y **5/2022**.⁴⁷

⁴² Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴³ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

⁴⁴ **Acción 185/2021**, resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.5, denominado "Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

⁴⁵ **Acción 186/2021**, resuelta el 17 de octubre de 2022, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Aguilar Morales separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose del párrafo ciento treinta y cinco del proyecto original, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.



173. Finalmente, es de destacarse que, de manera reciente, este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 55/2023**,⁴⁸ en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como la diversa **acción 18/2023 y su acumulada 25/2023**,⁴⁹ en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, declaró la invalidez de normas que establecían cobros por servicios de búsqueda de información generada o resguardada por dependencias o archivos municipales, e incluso con su consecuente certificación, y ha establecido que, a la luz de los principios tributarios que derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, dichos cobros **no resultan proporcionales**, al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales para la prestación de ese servicio, en la medida en que **la búsqueda de datos o información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado.**

⁴⁶ **Acción 1/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original –que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

⁴⁷ **Acción 5/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento veintinueve del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento treinta–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

⁴⁸ **Acción 55/2023**. Ponente: Ministro Pardo Rebolledo, resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

⁴⁹ **Acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023**. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, resuelta en sesión de 29 de agosto de 2023, por unanimidad de votos.



174. Es de agregarse que resulta inconstitucional el cobro que, por servicios de búsqueda y copia simple de documento, previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, al establecer una cuota de 0.5 UMA (\$51.87 pesos) por hoja respecto a "**los demás casos**", lo cual es ambiguo y **genera inseguridad jurídica** para el gobernado, en violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues se desconocen los supuestos en que se actualizará dicho cobro.

175. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de las normas impugnadas, artículos: 1) **42, fracciones I, incisos a) y b), y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquiltla, 2) **39, fracciones I, II y V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 3) **36, fracción IV, incisos a) y b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohtécatl, 4) **44, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 5) **35, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 6) **34, fracción I, inciso b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 7) **26, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 8) **42, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 9) **23, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 10) **27, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepestitla de Lardizábal, 11) **34, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, 12) **29, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 13) **28, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 14) **41, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 15) **44, fracción I, incisos a) y b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan y 16) **44, fracción II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**.

176. Estas consideraciones, salvo las contenidas en los párrafos 161 al 163, son **obligatorias**, en virtud de haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales respecto de algunos preceptos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas, Pérez Dayán con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas y presidenta Piña Hernández.



VII. EFECTOS

177. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

178. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los siguientes artículos contenidos en Leyes de Ingresos de Municipios de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación:

- **42, fracciones I, incisos a) y b), y II, y 68** de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla,

- **39, fracciones I, II, V y XII, y 68** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros,

- **36, fracción IV, incisos a) y b), y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl,

- **44, fracción I, y 56** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan,

- **35, fracciones I y II, y 55** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla,

- **34, fracción I, inciso b), 46 y 49** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco,

- **26, fracciones I y II, y 42** de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate,

- **42, fracción I, y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc,



- **23, fracciones I y II, 42 y 46** de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan,
- **27, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal,
- **50** de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco,
- **34, fracciones I y II, y 48** de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan,
- **59** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca,
- **29, fracción I, y 35** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad,
- **28, fracción I, y 42** de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte,
- **41, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista,
- **44, fracción I, incisos a) y b), y 66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan,
- **44, fracción II, 51, primer párrafo y 53** de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla.

179. Por otra parte, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria que rige a la materia, **se declara la invalidez, por extensión**, de:

- El "**Anexo 1 (Artículo 68) Derecho de alumbrado público**", de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala, para 2023,⁵⁰ pues

⁵⁰ **Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala, para 2023 "Anexo 1 (Artículo 68) Derecho de alumbrado público**



depende del **artículo 68 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

"Recurso de revisión"

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

"I. Cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

"II. El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"a) Oficio dirigido al presidente Municipal.

"b) Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"c) Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"d) Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"e) Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de los incisos del a) al f) únicamente.

"f) Además, se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones.

"g) Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de predios rústicos o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, deberán presentar la licencia de construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión. En caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"III. No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"IV. La documentación original de pago del DAP y dos copias simples.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"IV. La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente y sus originales para cotejo.

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.



• El "**ANEXO UNO (Artículo 68. Alumbrado Público)**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala, para 2023, pues depende del **artículo 68 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente.

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento.

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior.

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo.

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de revisión, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo.

"II. Confirmar el acto administrativo.

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya.

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido.

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"De la Ejecución.

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta Ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Fiscal."



• El "**ANEXO 4: Recurso de revisión**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala, para 2023,⁵¹ pues depende del **artículo 53 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

⁵¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, Tlaxcala, para 2023**
"ANEXO 4: Recurso de revisión

"Las inconformidades en contra del cobro del derecho de alumbrado público deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, mismo que será procedente en los siguientes casos:

"El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"I. Ser dirigido al C. presidente Municipal Constitucional.

"II. Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico.

"III. Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad.

"IV. Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción.

"V. Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de la fracción I a VI únicamente.

"VI. Además se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones.

"VII. Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de predios rústicos o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, deberán presentar la licencia de construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión. En caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble.

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

"No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios.

"III. La documentación original de pago del DAP y dos copias simples.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente.

"II. Sea procedente el recurso.

"III. Se presente la garantía por el o los periodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo.



• El "**ANEXO UNO: Recurso de revisión**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para 2023, pues depende del **artículo 56 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente y sus originales para cotejo.

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado.

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente.

"III. Contra actos consentidos expresamente.

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa. Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente;

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento;

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior;

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo; y

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

"II. Confirmar el acto administrativo;

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya;

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido; y

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"DE LA EJECUCIÓN

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Fiscal."



el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO: Recurso de revisión**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, Tlaxcala, para 2023, pues depende del **artículo 55 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO: Recurso de revisión**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, Tlaxcala, para 2023, pues depende del **artículo 49 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO (Artículo 42. Alumbrado Público)**" y el "**ANEXO DOS (Artículo 42. Alumbrado Público)**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 42 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de beneficios fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)**" y el "**ANEXO TRES (Artículo 53. Alumbrado Público)**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 53 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de beneficios fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO (Artículo 46. Alumbrado Público)**" y el "**ANEXO DOS (Artículo 46. Alumbrado Público)**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 46 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de beneficios fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.



- El "**ANEXO 1: Recurso de revisión**" de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para 2023, pues depende del **artículo 50 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO (ARTÍCULO 48) ALUMBRADO PÚBLICO**" y el "**ANEXO DOS (ARTÍCULO 48) ESTÍMULOS FISCALES**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 48 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de estímulos fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO (ARTÍCULO 59) ALUMBRADO PÚBLICO**" y el "**ANEXO DOS (ARTÍCULO 59) ESTÍMULOS FISCALES**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 59 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de estímulos fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO DOS (Artículo 35. Alumbrado Público)**" y el "**ANEXO TRES (Artículo 35. Alumbrado Público)**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 35 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de beneficios fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO UNO (ARTÍCULO 42) ALUMBRADO PÚBLICO**" y el "**ANEXO DOS (ARTÍCULO 42) ESTÍMULOS FISCALES**", de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 42 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de estímulos fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

- El "**ANEXO 2 (ARTÍCULO 69) ALUMBRADO PÚBLICO**" (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Tlaxcala, para 2023, pues, si bien su título hace mención al artículo 69 de esa Ley (precepto que regula las cuotas en ma-



teria de arrendamiento de espacios en el mercado),⁵² lo cierto es que en realidad depende del **artículo 66 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular el recurso de revisión y su ejecución en materia de derechos de alumbrado público.

• El "**ANEXO UNO (Artículo 53. Alumbrado Público)**" y el "**ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)**", de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, Tlaxcala, para 2023, pues dependen del **artículo 53 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, el recurso de revisión y su ejecución; y el segundo, la tabla de beneficios fiscales, todos en materia de derechos de alumbrado público.

180. A lo señalado resulta aplicable el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 53/2010**,⁵³ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIO-

⁵² **Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, Tlaxcala, para 2023**

"CAPÍTULO II

"ARRENDAMIENTO DE ESPACIOS EN EL MERCADO

"Artículo 68. Los ingresos por este concepto o a explotación de bienes señalados, se regula de acuerdo al Código Financiero.

"Artículo 69. Las cuotas por el uso de estos inmuebles se pagarán conforme a las tarifas que fijen las autoridades municipales mediante acuerdo administrativo que expida mediante el estudio respectivo dependiendo la actividad comercial que se trate y circunstancias en lo particular y se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

⁵³ **Jurisprudencia P./J. 53/2010**, de texto: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez



NES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

181. Las declaratorias de invalidez decretadas **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.**

182. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

183. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo a los Municipios involucrados,** por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

184. Las consideraciones relacionadas con la extensión de invalidez, el momento en que surten sus efectos las declaratorias de invalidez y la notificación a los Municipios involucrados, son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. Asimismo, la consideración relativa a la exhortación al Congreso Local para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos, es **obligatoria** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel

de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se derivan.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidéz** de los artículos 44, fracción I, incisos a) y b), y 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, 42, fracciones I, incisos a) y b), y II, y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita, 44, fracción II, 51, párrafo primero, y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 39, fracciones I, II, V y XII, y 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista, 36, fracción IV, incisos a) y b), y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 28, fracción I, y 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 44, fracción I, y 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 35, fracciones I y II, y 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, 34, fracción I, inciso b), 46 y 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 26, fracciones I y II, y 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 29, fracción I, y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, 42, fracción I, y 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 23, fracciones I y II, 42 y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 34, fracciones I y II, y 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.



TERCERO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, del "ANEXO 2 (ARTICULO 69) ALUMBRADO PÚBLICO (sic)", de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, del "Anexo 1 (Artículo 68) Derecho de alumbrado público" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitta, del "ANEXO UNO (Artículo 53. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, del "ANEXO UNO (Artículo 68. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, del "ANEXO 4: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 42) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 42) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, del "ANEXO UNO (Artículo 42. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 42. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, del "ANEXO DOS (Artículo 35. Alumbrado Público)" y del "ANEXO TRES (Artículo 35. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 59) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 59) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, del "ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)" y del "ANEXO TRES (Artículo 53. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, del "ANEXO UNO (Artículo 46. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 46. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 48) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 48) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan y del "ANEXO 1: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós y veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, en términos de lo señalado en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de



Tlaxcala y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán por otras consideraciones y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 78 al 80, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, subapartado VI.1, referente a las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público, consistente en declarar la invalidez de los artículos 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquilita, 53 de la Ley de Ingresos del



Municipio de Huamantla, 68 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan y 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, subapartado VI.2, referente a las normas que prevén cobros por el servicio de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado, consistente en declarar la invalidez de los artículos 51, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco y 42 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 117, 121 y 129, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, subapartado VI.3, referente a la norma que establece cobros por servicios de reproducción de información en constancias o certificaciones, relacionados con el derecho de acceso a la información, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del 161 al 163, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales respecto de algunos preceptos y separándose de los párrafos del 161 al 163, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 161 al 163, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos del 161 al 163, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas, Pérez Dayán con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, subapartado VI.4, referente a las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, 42, fracciones I, incisos a) y b), y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, 44, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, 39, fracciones I, II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 41, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nacamilpa de Mariano Arista, 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, 28, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, 35, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, 27, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetitla de Lardizábal, 34, fracción I, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, 26, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, 29, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, 42, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, 23, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan y 34, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahuehcan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del "ANEXO 2 (ARTÍCULO 69) ALUMBRADO PÚBLICO (sic)", de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, del "Anexo 1 (Artículo 68) Derecho de alumbrado público" de la Ley de Ingresos del Municipio de El Carmen Tequexquitla, del "ANEXO UNO (Artículo 53. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Huamantla, del "ANEXO UNO (Artículo 68. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, del "ANEXO 4: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Papalotla de Xicohténcatl, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 42) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 42) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina Ayometla, del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepeyanco, del "ANEXO UNO (Artículo 42. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 42. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Terrenate, del "ANEXO DOS (Artículo 35. Alumbrado Público)" y del "ANEXO TRES (Artículo 35. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetla de la Solidaridad, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 59) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 59) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetlatlahuca, del "ANEXO DOS (Artículo 53. Alumbrado Público)" y del "ANEXO TRES (Artículo 53. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, del "ANEXO UNO (Artículo 46. Alumbrado Público)" y del "ANEXO DOS (Artículo 46. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaltocan, del "ANEXO UNO (ARTÍCULO 48) ALUMBRADO PÚBLICO" y del "ANEXO DOS (ARTÍCULO 48) ESTÍMULOS FISCALES" de la Ley de Ingresos del Municipio de Yauhquemehcan y del "ANEXO 1: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatelco, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo cuarto:



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado y 4) notificar el presente fallo a los Municipios involucrados, al ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

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

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

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

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

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

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

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL



CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

VII. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS CONGRESOS LOCALES.

VIII. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

IX. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

X. 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.

XI. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

XII. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CUANTIFICACIÓN DE SU MAGNITUD.

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

XIV. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE LAS CONTRIBUCIONES.



XV. DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. SE ENCUENTRAN A CARGO DE LOS MUNICIPIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. SUS CONCEPTOS Y ALCANCES.

XVII. DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. FORMAS PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

XVIII. DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA CUOTA A PAGAR, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 53, CUARTO PÁRRAFO, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2, 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 58, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 62, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 57, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO Y 80, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XIX. DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONA-



LIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD.

XX. DERECHOS POR SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN LA CUOTA FIJA QUE DEBE PAGARSE POR DICHO SERVICIO, SEGÚN EL ÁREA EN METROS CUADRADOS DE LOS PREDIOS BALDÍOS, IMPONEN A LOS CONTRIBUYENTES UN PAGO DESPROPORCIONADO Y GENERAN UN TRATO DESIGUAL AL ESTABLECER DIVERSOS MONTOS POR LA PRESENTACIÓN DE UN MISMO SERVICIO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 53, CUARTO PÁRRAFO, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2, 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 58, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 62, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 57, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 56, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO Y 80, FRACCIÓN III, INCISO A), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

XXII. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. SU NATURALEZA Y ALCANCES.



XXIII. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPOSIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.

XXIV. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR EL PRECIO QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LAS LEYES FISCALES, VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 106, FRACCIONES XVI Y XVII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ; 74, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 77, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUECA; 84, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATITÁN; 77, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMECA; 78, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARANDAS; 58, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 65, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 64, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 85, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO EL ALTO; 61, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOYAC; 115, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUILA; 79, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 71, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 65, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 80, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES; 102, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 83, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTILTI; 64, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO; 79, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN DEL REY; 104, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN EL GRANDE Y 87, LETRAS F Y G, DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS.

XXVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.

XXVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO DEL DERECHO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75, FRACCIÓN VI, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMECA; 62, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 56, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOYAC; 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE BOLAÑOS; Y 63, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA OMISSION DEL CONGRESO LOCAL DE JUSTIFICAR DE FORMA RAZONABLE Y OBJETIVA EL COBRO POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS CERTIFICADAS Y SIMPLES A PARTIR DE LA HOJA VEINTIUNO, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 80, FRACCIÓN VII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 106, FRACCIÓN XV, INCISOS B), C) Y D), ASÍ COMO NUMERAL 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COSTO DE \$2.00 POR HOJA IMPRESA HASTA 20 HOJAS" Y, POR EXTENSIÓN, DEL NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN QUE INDICA "EXCEPCIÓN DEL COSTO DE LOS INSUMOS GENERADOS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ; 83, FRAC-



CIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 84, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUECA; 99, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATITÁN; 75, FRACCIÓN VI, INCISO A), Y 84, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMECA; 94, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARANDAS; 74, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 62, FRACCIÓN V, Y 80, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 101, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO EL ALTO; 56, FRACCIÓN V, Y 81, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOYAC; 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE BOLAÑOS; 127, FRACCIÓN IX, INCISOS B) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUILA; 93, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 87, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 63, FRACCIÓN V Y 74, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 96, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES; 121, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAOPAN; 99, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTILTIC; 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTILÁN DE VADILLO; 95, FRACCIÓN XI, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN DEL REY; 109, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN EL GRANDE; Y 96, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXIX. 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 [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 80, FRACCIÓN VII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 106, FRACCIÓN XV, INCISOS B), C) Y D), NUMERAL 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON COSTO DE \$2.00 POR HOJA IMPRESA HASTA 20 HOJAS" Y, POR EXTENSIÓN, DEL NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN QUE INDICA "EXCEPCIÓN DEL COSTO DE LOS INSUMOS GENERADOS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ; 83, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 84, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUECA; 99, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATITÁN; 75, FRACCIÓN VI, INCISO A), Y 84, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMECA; 94, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARANDAS; 74, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 62, FRACCIÓN V, Y 80, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 101, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO EL ALTO; 56, FRACCIÓN V, Y 81, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOYAC; 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE BOLAÑOS; 127, FRACCIÓN IX, INCISOS B) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUILA; 93, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 87, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 63, FRACCIÓN V, Y 74, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 96, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES; 121, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 99, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTILTIC; 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO; 95, FRACCIÓN XI, INCISOS B), C) Y D),



DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN DEL REY; 109, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN EL GRANDE; Y 96, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 80, FRACCIÓN VII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 106, FRACCIÓN XV, INCISOS B), C) Y D), NUMERAL 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON COSTO DE \$2.00 POR HOJA IMPRESA HASTA 20 HOJAS" Y, POR EXTENSIÓN, DEL NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN QUE INDICA "EXCEPCIÓN DEL COSTO DE LOS INSUMOS GENERADOS" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ; 83, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 84, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUECA; 99, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATITÁN; 75, FRACCIÓN VI, INCISO A), Y 84, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMECA; 94, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARANDAS; 74, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 62, FRACCIÓN V, Y 80, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 101, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO EL ALTO; 56, FRACCIÓN V, Y 81, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOYAC; 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE BOLAÑOS; 127, FRACCIÓN IX, INCISOS B) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUILA; 93, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 87, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 63, FRACCIÓN V, Y 74, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 96, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES; 121, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 99, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTILTIC; 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO; 95, FRACCIÓN XI, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN DEL REY; 109, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN EL GRANDE; Y 96, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXXI. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. CUANDO NO SE ESTABLEZCA CON ABSOLUTA CERTEZA SI LAS NORMAS IMPUGNADAS GRAVAN O NO ASPECTOS RELACIONADOS CON EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA Y NO BAJO LA ÓPTICA DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

XXXII. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMA EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

XXXIII. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO. EL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS QUE OBRAN EN LOS ARCHIVOS PÚBLICOS MUNICIPALES VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 93, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 84, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO EL ALTO; 62, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY DE INGRE-



SOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA; 75, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONALÁ; 72, FRACCIÓN I, INCISO X), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 114, FRACCIONES III Y IV, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOCOTEPEC; 120, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA DE GORDIANO; 66, FRACCIONES XIX, INCISOS A) Y B) Y XX, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EJUTLA; 71, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE; Y 97, FRACCIÓN I, INCISO X), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XXXIV. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.

XXXV. 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.

XXXVI. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SU MODULACIÓN A LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

XXXVII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

XXXVIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGE 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.



XXXIX. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LA RAZONABILIDAD DEL GRADO DE IMPRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSISTE EN QUE EL PRECEPTO SEA LO SUFICIENTEMENTE CLARO COMO PARA RECONOCER SU VALIDEZ, EN TANTO SE CONSIDERA QUE EL MENSAJE LEGISLATIVO CUMPLIÓ ESENCIALMENTE SU COMETIDO DIRIGIÉNDOSE AL NÚCLEO ESENCIAL DE CASOS REGULADOS POR LA NORMA.

XL. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. LA NORMA QUE PREVEA ALGUNA PENA O DESCRIBA ALGUNA CONDUCTA QUE DEBA SER SANCIONADA PENALMENTE ES INCONSTITUCIONAL POR VULNERAR DICHO PRINCIPIO, ANTE SU IMPRECISIÓN EXCESIVA O IRRAZONABLE, EN UN GRADO DE INDETERMINACIÓN TAL QUE PROVOQUE EN LOS DESTINATARIOS CONFUSIÓN O INCERTIDUMBRE POR NO SABER CÓMO ACTUAR ANTE LA NORMA JURÍDICA.

XLI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD. SU FINALIDAD ES GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS EN DOS DIMENSIONES: (I) PERMITIR LA PREVISIBILIDAD DE LAS CONSECUENCIAS DE SUS ACTOS Y, POR TANTO, LA PLANEACIÓN DE SU VIDA COTIDIANA; Y, (II) PROSCRIBIR LA ARBITRARIEDAD DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONARLAS.

XLII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA NORMA QUE SANCIONA CON MULTA A QUIEN PROVOQUE MOLESTIAS, SIEMPRE QUE NO SE CAUSEN DAÑOS, POR LA PRÁCTICA DE JUEGOS O DEPORTES INDIVIDUALES O DE CONJUNTO FUERA DE LOS SITIOS DESTINADOS PARA ELLO, CONTIENE UNA REDACCIÓN AMBIGUA Y, POR TANTO, VIOLA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD, PUES DELEGA UN AMPLIO MARGEN DE DISCRECIONALIDAD A LAS AUTORIDADES Y A LOS PARTICULARES QUE ADUCEN MOLESTIA Y OMITE PRECISAR EL CONCEPTO DE "DAÑOS", CUÁLES SON LOS SITIOS EN LOS QUE PUEDE REALIZARSE DICHA ACTIVIDAD, QUÉ CLASE DE DEPORTES PUEDEN DAR LUGAR A LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN Y EL TIPO DE JUEGOS QUE SON MATERIA DE LA SANCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128, LETRA E, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 92, INCISO VI, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS LAGOS; 149, LETRA E, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA DE GORDIANO Y 99, FRACCIÓN V, NUMERAL 10, DE LA LEY



DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALPA DE ALLENDE; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XLIII. MULTAS Y SANCIONES EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LAS ESTABLECIDAS QUE NO PERMITEN A LAS PERSONAS TENER CONOCIMIENTO SUFICIENTE PARA DETERMINAR SI EXISTIÓ ALGUNA CLASE O TIPO DE MOLESTIA HACIA UNA PERSONA O A SUS BIENES, SIN ESPECIFICAR EL GRADO DE LA SANCIÓN PECUNIARIA QUE DEBE FIJARSE, GENERA INCERTIDUMBRE Y SON VIOLATORIAS DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 128, LETRA E, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 92, INCISO VI, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS LAGOS; 149, LETRA E, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA DE GORDIANO Y 99, FRACCIÓN V, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALPA DE ALLENDE; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XLIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA EXTENDER LOS EFECTOS INVALIDANTES A UNA NORMA JURÍDICA.

XLV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 56, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 53, CUARTO PÁRRAFO, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 56, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 58, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 62, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 57, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 56, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO; Y 80, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; ASÍ COMO EL NUMERAL 1, TERCER PÁRRAFO, DE LA FRACCIÓN XV DEL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MU-



NICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ, "EXCEPCIÓN DEL COSTO DE LOS INSUMOS GENERADOS"; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XLVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN III; 64, FRACCIONES I Y II; Y 80, FRACCIÓN VII, INCISOS B), C), Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATIC; 56, FRACCIÓN III; 74, FRACCIONES I Y II; Y 83, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO DE MERCADO; 53, CUARTO PÁRRAFO, FRACCIÓN III; 58, FRACCIONES I Y II; Y 74, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATEMAJAC DE BRIZUELA; 56, FRACCIÓN III; 62, FRACCIÓN V; 65, FRACCIÓN II; Y 80, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGO; 58, FRACCIÓN III; 64, FRACCIONES I Y II; Y 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATENGUILLO; 62, FRACCIÓN III; 71, FRACCIONES I Y II; Y 87, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA PURIFICACIÓN; 57, FRACCIÓN III; 63, FRACCIÓN V; 65, FRACCIONES I Y II; 72, FRACCIÓN I, INCISO X); Y 74, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAHUALICA DE GONZÁLEZ GALLO; 56, FRACCIÓN III; 64, FRACCIONES I Y II; Y 80, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN DE VADILLO; 80, FRACCIÓN III; 87, LETRAS F Y G; Y 96, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLANEJO; 106 FRACCIÓN XV, INCISOS B), C) Y D), NUMERAL 1, EN LA PORCIÓN QUE INDICA "EXCEPCIÓN DEL COSTO DE LOS INSUMOS GENERADOS" Y NUMERAL 6, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "COSTO DE \$2.00 POR HOJA IMPRESA HASTA 20 HOJAS", FRACCIONES XVI Y XVII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACATLÁN DE JUÁREZ; 77, FRACCIONES I Y II; Y 84, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMACUECA; 84, FRACCIONES I Y II; Y 99, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATITÁN; 75, FRACCIÓN VI, INCISO A); 77, FRACCIONES I Y II; Y 84, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMECA; 78, FRACCIONES I Y II; Y 94, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D),



DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARANDAS; 84, FRACCIÓN II, INCISO B); 85, FRACCIONES I Y II; Y 101, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOTONILCO EL ALTO; 56, FRACCIÓN V; 61, FRACCIONES I Y II; Y 81, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOYAC; 115, INCISOS A) Y B); Y 127, FRACCIÓN IX, INCISOS B) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEQUILA; 79, FRACCIONES I Y II; Y 93, FRACCIÓN VIII, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO; 80, FRACCIONES I Y II; 96, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACOALCO DE TORRES; 93, FRACCIÓN IV, INCISO A); 102, FRACCIONES I Y II; 121, INCISOS B), C) Y D); Y 128, LETRA E, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN; 83, FRACCIONES I Y II; Y 99, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTILTIC; 79, FRACCIONES I Y II; Y 95, FRACCIÓN XI, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN DEL REY; 104, FRACCIONES I Y II; Y 109, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOTLÁN EL GRANDE; 50, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN DE BOLAÑOS; 62, FRACCIÓN III, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA; 75, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TONALÁ; 114, FRACCIONES III Y IV, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JOCOTEPEC; 120, FRACCIÓN IV; Y 149, LETRA E, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZULA DE GORDIANO; 66, FRACCIONES XIX, INCISOS A) Y B), Y XX, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EJUTLA; 71, FRACCIÓN XIII; DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE; 97, FRACCIÓN I, INCISO X), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS; 92, INCISO VI, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE LOS LAGOS; Y 99, FRACCIÓN V, NUMERAL 10, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TALPA DE ALLENDE; TODAS DEL ESTADO DE JALISCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2023 Y SU ACUMULADA 25/2023. PODER EJECUTIVO FEDERAL Y COMISIÓN



NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 29 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnan diversos artículos de leyes de ingresos de Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2023 que establecen derechos por el suministro de agua potable y alcantarillado, por servicios prestados en horas hábiles o inhábiles, por reproducción de información pública, por la búsqueda de documentos, así como de preceptos que prevén la imposición de multas por practicar juegos y deportes fuera de los lugares permitidos para ello.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	23
II.	PRECISIÓN DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS	Se transcriben los preceptos impugnados.	24
III.	OPORTUNIDAD	Los escritos iniciales son oportunos .	48
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por parte legitimada .	49
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestiman los argumentos de improcedencia hechos valer por el Ejecutivo Federal.	52
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se establece la metodología del estudio en cinco temas.	53
VI.1	Análisis de los artículos que establecen derechos por servicios de suministro de agua y alcantarillado.	Los preceptos impugnados que establecen el cobro de derechos por suministro de agua y alcantarillado, violan principios de proporcionalidad y equidad tributarios.	53
VI.2	Análisis de los artículos que establecen el cobro de derechos por servicios no especificados.	Los preceptos impugnados que establecen el cobro de derechos por servicios no especificados, violan el principio de legalidad tributaria.	67



VI.3	Análisis de los artículos que establecen cobros por proporcionar información por solicitudes realizadas en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.	Los preceptos impugnados que establecen cobros por búsqueda y reproducción de información pública, violan el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.	81
VI.4	Análisis de los artículos que establecen cobros por búsqueda de documentos.	Los preceptos impugnados que establecen cobros por la búsqueda de información en archivos municipales, violan el principio de proporcionalidad tributaria.	104
VI.5	Análisis de los artículos que establecen multas por provocar molestias por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello.	Los preceptos impugnados que establecen multas violan el principio de taxatividad y el derecho a la cultura física y práctica del deporte.	112
VII.	EXTENSIÓN DE LA INVALIDEZ	Se precisan las disposiciones invalidadas.	125
VIII.	EFFECTOS	Se precisa la fecha a partir de la cual surte efectos la declaratoria general de inconstitucionalidad y se ordena notificación a los Municipios involucrados.	133
IX.	DECISIÓN		135

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, la primera promovida por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, en contra de leyes de ingresos del ejercicio fiscal dos mil veintitrés de los Municipios del Estado de



Jalisco: Zapopan, Atotonilco El Alto, Guadalajara, San Juan de los Lagos, San Martín de Bolaños, Tonalá, Yahualica de González Gallo, Jocotepec, Tamazula de Gordiano, Talpa de Allende, Ejutla, San Pedro Tlaquepaque y Tepatlán de Morelos; respecto de las cuales plantea la inconstitucionalidad de los preceptos que establecen el cobro de derechos por búsqueda de documentos, así como la imposición de multas por provocar molestias a las personas o a sus bienes, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; mientras que su acumulada fue promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de las leyes de ingresos del ejercicio fiscal dos mil veintitrés de los Municipios del Estado de Jalisco: Acatic, Acatlán de Juárez, Ahualulco de Mercado, Amacueca, Amatitán, Ameca, Arandas, Atemajac de Brizuela, Atengo, Atenguillo, Atotonilco El Alto, Atoyac, Tequila, Villa Hidalgo, Villa Purificación, Yahualica de González Gallo, Zacoalco de Torres, Zapopan, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Zapotlán del Rey, Zapotlán El Grande y Zapotlanejo, de las que plantea la invalidez de los preceptos que establecen el cobro de derechos por el suministro de agua, por la reproducción de información pública y por conceptos no especificados.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda y normas impugnadas.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, la consejera jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los preceptos legales siguientes:

1. Artículos 93, fracción IV, inciso a), y 128, apartado E, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 84, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 62, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



4. Artículo 92, fracción VI, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Bolaños, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículos 63, fracción V, y 72, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 114, fracciones III y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículos 120, fracción IV, y 149, letra E, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. Artículos (sic) 99, fracción V, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

11. Artículo 66, fracciones XIX, incisos a) y b), y XX, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

12. Artículo 71, fracción XII (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. Artículo 97 (sic), inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. **Demanda acumulada y normas impugnadas.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los preceptos legales siguientes:



a) Cobros por servicio de agua potable:

1. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 53, cuarto párrafo, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículo 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez (sic) Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De (sic) Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículo 79 (sic), fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

b) Cobros por derechos no especificados:

1. Artículo 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



2. Artículo 108 (sic), fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 84, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículo 78, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 58, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículo 65, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. Artículo 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

11. Artículo 85, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

12. Artículo 61, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. Artículo 115, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



14. Artículos (sic) 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

15. Artículos (sic) 71, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

16. Artículos (sic) 65, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez (sic) Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

17. Artículos (sic) 80, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

18. Artículo 102, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapoan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

19. Artículos (sic) 83, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

20. Artículos (sic) 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

21. Artículo 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

22. Artículo 104, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

23. Artículo 87, letras f y g, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 80, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



2. Artículo 108 (sic) fracción XV, incisos b), c) y d), así como numeral 6, en la porción normativa "*costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas*", del tercer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 83, fracción VII (sic), incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 75, fracción VI (sic), y 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículo 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículo 62, fracción V, y 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. Artículo 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

11. Artículo 101, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

12. Artículo 56, fracción V, y 81, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. Artículo 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



14. Artículos (sic) 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

15. Artículos (sic) 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

16. Artículos (sic) 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez (sic) Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

17. Artículos (sic) 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

18. Artículo 121, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

19. Artículos (sic) 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

20. Artículos (sic) 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

21. Artículo 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

22. Artículos (sic) 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

23. Artículo 96, fracción VII (sic), incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados. El presidente de la República consideró que se violaban los artículos 1o., quinto párrafo; 4o., párrafos noveno y décimo tercero; 6o., apartado A, fracción III; 14; 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



4. Por su parte, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimó violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

5. **Conceptos de invalidez del presidente de la República.** En su escrito inicial de demanda, el Ejecutivo Federal planteó dos conceptos de invalidez, en los cuales argumentó esencialmente lo siguiente:

Primero. La porción normativa contenida en las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, en lo correspondiente a "búsqueda de documentos", vulnera los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a) Vulneración al principio de gratuidad en materia de acceso a la información

El Congreso del Estado de Jalisco, mediante los preceptos impugnados, establece un pago de derechos por concepto de búsqueda de información pública que se lleva a cabo en los archivos de diversos Municipios del Estado de Jalisco, que resulta inconstitucional al vulnerar el principio de gratuidad establecido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, así como en lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Resulta injustificado aplicar cobros en los procedimientos administrativos que las autoridades establecen para la obtención de la información, ya que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito, por lo que éstas únicamente pueden imponer una carga al solicitante de la información con motivo de los soportes en los que la información deba ser entregada, tales como medios magnéticos, copias o mensajería.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, así como el diverso expediente 15/2019, este Pleno de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación concluyó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional con motivo de la reforma de dos mil siete, cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la cámara de diputados, se advierte que el poder reformador de la Constitución Federal precisó que dicho principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, sin que se incluyan los eventuales costos que derivan de la modalidad en los que se entregue la información.

De igual manera, señaló que en la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2017 este Alto Tribunal también analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, señalándose, en lo que interesa, que al emitir la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 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.

Por ello, el requisito adicional impuesto en las leyes locales impugnadas, relativo al pago de una tarifa por la búsqueda de información pública, representa un elemento discriminatorio para el ejercicio del derecho de acceso al negar la búsqueda de información a quien no cuenta con recursos para cubrir las tarifas establecidas por la simple localización de la información.

b) Vulneración al principio de proporcionalidad tributaria

Los preceptos señalados como inconstitucionales violan el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que establecen una tarifa excesiva por el servicio que proporcionan los Municipios del Estado con motivo de la búsqueda de información que posean sus registros civiles y catastros, que de ninguna manera corresponde al costo de los materiales empleados para su reproducción y desincentiva injustificadamente el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La exclusión de un cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información no permite el cobro *per se* por la solicitud de información, sino que los



Municipios únicamente pueden cobrar los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el envío y la certificación de documentos, para lo cual las cuotas deben fijarse de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, pues de lo contrario, la tarifa resulta violatoria del principio de proporcionalidad en materia tributaria.

Los costos o tarifas establecidas no pueden constituir barreras desproporcionadas al derecho de acceso a la información, pues si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, ésta debe ser entregada sin costo alguno.

Este Alto Tribunal ha emitido diversos precedentes sobre la proporcionalidad de los "derechos", en el sentido de que, en relación con el costo que tiene el servicio proporcionado, no existe la posibilidad para el Estado de lucrarse con la tarifa que pretenda establecer.

De la revisión integral a las leyes impugnadas se advierte que en ellas se fija una cuota por búsqueda de documentos o información, pero no se justifican los elementos que sirvieron de base para determinarla, es decir, la manera en que se cuantificó la tarifa por el pago de tales derechos, por lo que no es posible determinar si la misma corresponde o no al costo de los materiales que las entidades federativas tienen permitido cobrar por el servicio prestado.

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.

Segundo. La porción normativa contenida en las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, en lo correspondiente a multas "por provocar molestias a las personas o a sus bienes, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello", vulnera los principios de interdependencia e indivisibilidad, el derecho al acceso al deporte, libre desarrollo de la personalidad, y de legalidad en su vertiente de taxatividad, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto, 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



a) Vulneración al principio de interdependencia e indivisibilidad

El artículo 1o. de la Constitución Federal prevé los principios de interdependencia e indivisibilidad, los cuales implican la obligación para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias y mediante una coordinación institucional, de implementar los mecanismos necesarios para asegurar a todo individuo el ejercicio libre y efectivo de sus derechos humanos.

El legislador del Estado de Jalisco incumplió con su obligación de respetar, reconocer, proteger y garantizar no intervenir en la libertad del desarrollo a la cultura física de la persona (muchos menores de edad), al haber establecido una multa por provocar molestias a las personas o a sus bienes, por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello, lo que genera una desventaja injustificada a la persona para satisfacer sus derechos, sobre todo si el Estado no garantiza el lugar destinado para ello.

Por tanto, las disposiciones reclamadas obstaculizan el derecho reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal que establece que toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, razón por la cual la privación del derecho al libre esparcimiento y desarrollo del deporte afecta negativamente a los derechos que se ligan con su ejercicio.

b) Vulneración al principio de libre desarrollo de la personalidad

Las porciones normativas impugnadas vulneran dicho principio, toda vez que el congreso estatal no puede interferir en la libertad de los individuos para el desarrollo de la cultura física y deporte al establecer una multa por provocar molestias a las personas o a sus bienes por la práctica de juegos o deportes.

La previsión de dicha multa infringe la posibilidad de las personas (menores de edad en su mayoría) a desarrollar libremente su personalidad, ya que la elección de las actividades recreativas es una decisión que pertenece exclusivamente a los particulares, es decir, forma parte de la autonomía personal protegida por la Constitución Federal, por lo que el legislador local está obligado a protegerlo y no a disminuir ni restringir ese derecho.



c) Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

En precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que los principios básicos del derecho penal, como lo es el principio de taxatividad, son aplicables a la materia administrativa sancionadora, pues la potestad administrativa forma parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, por lo que ambas materias comparten principios similares. Por otra parte, también estableció que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, no sólo vulnera la seguridad jurídica de las personas al no ser previsible la conducta, sino que afecta el derecho de defensa, al desconocer qué conducta es la que se atribuye.

En ese sentido, los artículos impugnados contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, que exige que las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; ya que además de vulnerar el derecho a la libertad de decisión, imponen una sanción injustificada, sin sustento alguno, o motivación de que necesariamente la sociedad lo requiere.

Resulta ambigua, abierta y poco clara la manera en que el legislador local estableció las sanciones, dado que no previó el parámetro para determinar qué tipo de juego o deporte amerita una multa, ni estableció qué tipo de acción puede llegar a provocar molestias.

Los órganos legislativos se encuentran constreñidos a definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán dentro del ámbito del derecho administrativo, de manera que las autoridades que se encuentren encargadas de operar el sistema normativo no incurran en arbitrariedad o discrecionalidad en su aplicación.

Las normas que se impugnan, al indicar que aplicará una multa contra la causa de molestia, "por la práctica de juegos o deportes individuales", implican necesariamente una evaluación subjetiva de la autoridad municipal, cuya brecha de apreciación de la norma es desproporcionada, pues cualquier juego o reunión sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.



Lo que puede resultar una afectación evidente de molestia de una persona no implica que lo sea para todos, ya que ello depende del margen de tolerancia de cada individuo y, en el caso concreto, las normas que se impugnan tienen un espectro de aplicación muy amplio que puede redundar incluso en la afectación de derechos como el libre desarrollo de la personalidad, libertad de tránsito en vía pública, libre concurrencia y la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, la descripción normativa, bajo los esquemas ya descritos, puede ser utilizada para reprimir un acto social, dejando al criterio de las autoridades administrativas, definir los alcances de los supuestos actos de molestia.

6. Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En su escrito inicial de demanda, la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó tres conceptos de invalidez, en los cuales argumentó esencialmente lo siguiente:

Primero. Los artículos impugnados, relativos al cobro por la prestación del servicio de agua potable, establecen diversas tarifas fijas a pagar que dependen de la extensión de los predios, por lo que para determinar la cuota respectiva el Congreso Local tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo que se traduce en una vulneración a los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, señaló que la autoridad legislativa se encuentra habilitada para establecer diversos tipos de contribuciones, pero siempre observando la obligación de respetar sus notas esenciales en lo referente a su naturaleza.

Como este Alto Tribunal ha considerado, el hecho imponible de las contribuciones no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento para su identificación. En ese sentido, los derechos y los impuestos se definen por hechos imponderables diferentes y, por tanto, los principios de justicia tributaria –que se desdoblán en proporcionalidad y equidad– les rigen de manera distinta.

En materia fiscal se entienden por "derechos" aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como precio por los servicios de



carácter administrativo que prestan sus poderes y dependencias a las personas que los soliciten. Por tanto, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, ya que los servicios públicos se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares.

Refirió que tratándose de los "derechos" ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que para analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones normativas que los establecen debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, pues ello permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.

Por tanto, estima que el Congreso Local transgredió el principio de equidad tributaria al haber considerado la extensión de los predios baldíos propiedad de los sujetos pasivos como componente determinante para fijar la tarifa de la contribución a pagar por las personas propietarias o poseedoras de predios baldíos que cuenten con tomas instaladas para que el Ayuntamiento correspondiente les proporcione los servicios de agua y alcantarillado, ya sea que reciban ambos o alguno de estos servicios o porque por el frente de los inmuebles pase alguna de estas redes.

Indicó que las normas impugnadas otorgan un trato diferenciado, pues cuanto mayor es la extensión de los predios el incremento de las tarifas previstas disminuye, siendo que, para que dichos preceptos fuesen respetuosos del principio de equidad tributaria, el cobro fijado tendría que haber sido igual, no menor por cada metro que exceda de mil metros cuadrados, como se dispuso. Aunado a que no advierte razón objetiva para determinar una cuota menor de incremento a mayor extensión del predio baldío de que se trate.

Agregó que el Congreso Jalisciense también transgredió el principio de proporcionalidad al haber tomado elementos ajenos a la naturaleza de la contribución a la que denominó "derecho", ya que la base gravable de la cuota a pagar por el referido servicio se determinará a partir de un elemento que no atiende al



consumo o aprovechamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado que el Ayuntamiento respectivo preste.

Consecuentemente, estima que las normas reclamadas son inconstitucionales, dado que establecen una tarifa fija por la prestación de servicios de agua y alcantarillado a partir de circunstancias que no atienden al consumo o beneficio de aludidos servicios, sino por la extensión del predio baldío del que se trate, por lo que se erigen como medidas legislativas contrarias a los principios de justicia tributaria que por mandato constitucional deben observarse.

Segundo. Las disposiciones reclamadas que facultan a las autoridades municipales para fijar cuáles servicios serán acreedores de la tarifa determinada por concepto de "derechos no especificados", ateniendo a si su prestación se efectúa dentro o fuera de un horario hábil, transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, de reserva de ley y legalidad tributaria.

Lo anterior, porque el Congreso Local delegó en la autoridad administrativa la facultad de determinar prácticamente todos los elementos esenciales del "derecho" correspondiente, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

Señaló que la Constitución Federal reconoce, en sus artículos 14 y 16, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano y son extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

De igual manera, el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.



Destacó que la reserva de ley en materia tributaria 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 una 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.

De esta manera, si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas excepcionalmente complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, 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 deja abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede propiciar contribuciones imprevisibles en perjuicio de las personas contribuyentes.

Sin embargo, los artículos impugnados delegan funciones que corresponden al legislador, en autoridades municipales exactoras a las que les permite fijar el hecho imponible y determinar de forma discrecional cuál servicio será considerado como un "derecho no especificado", en relación con su prestación en horas hábiles e inhábiles, siendo que tal desconocimiento del hecho imponible genera inseguridad jurídica en los contribuyentes.

Las disposiciones cuestionadas determinan, esencialmente que:

- Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en ese título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste.
- Establecen cuotas por los servicios que se presten en horas hábiles.
- De igual modo, determinan tarifas por aquellos servicios prestados en horas inhábiles.



Advierte que no es admisible interpretar los preceptos reclamados en el sentido de que se trata de tarifas relativas a la prestación de servicios dentro o fuera del horario hábil determinado por las propias normas, porque si la intención del Congreso Local era imponer una tarifa en razón de que el servicio sea prestado en el horario hábil o inhábil bien pudo haber determinado expresamente a qué servicio se refería, como sí se previó en el artículo 65 la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo,¹ que explícitamente refirió a la elaboración de actos jurídicos, contratos de arrendamiento, de compra-venta y donación de bienes muebles e inmuebles en horas hábiles.

Por tanto, considera que las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales, porque instauraron un "derecho" por la prestación de servicios cuyo hecho imponible se desconoce, al contener sólo algunos de los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios jaliscienses involucrados, ya que delegaron de manera indebida la facultad de establecer el hecho imponible a las autoridades administrativas respectivas, quienes determinarán el supuesto imponible y, si dicha prestación se realiza dentro o fuera de las horas hábiles, determinarán la tarifa que deberá satisfacer la persona contribuyente.

De esta forma, las disposiciones combatidas transgreden el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria, toda vez que dejan al arbitrio de un órgano administrativo el establecimiento del hecho imponible de la contribución por concepto de "derechos no especificados", cuando se trate de "otros servicios" prestados, sin que el Congreso Local haya indicado expresamente el parámetro o el mecanismo control objetivo que impida que la determinación del supuesto imponible quede a discreción de la autoridad encargada de la exacción.

De igual manera, las referidas normas transgreden el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de las personas contribuyentes, ya que

¹ Artículo 65. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por la secretaría general por cada uno, de:

"a) Elaboración de actos jurídicos, contratos de arrendamiento, de compra-venta y donación de bienes muebles e inmuebles. \$234.34 ..."



no permiten que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, debido a que no tendrán la certeza de cuándo los servicios que reciban se colocarán en las hipótesis de los preceptos reclamados.

Tercero. Los preceptos que relativos al cobro por acceso a la información reclamados vulneran los derechos reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública en diversas modalidades.

Refirió que el artículo 6o. de la Constitución Federal y los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, con la obligación positiva para el Estado de suministrarla, de forma tal que las personas puedan tener acceso a la información.

Precisó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos se han pronunciado respecto a la protección del derecho de acceso a la información en su doble vertiente, por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

En ese sentido, el Congreso Local debió atender a que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas, sin necesidad de acreditar un interés directo, puedan solicitar información de los archivos, registros, datos y documentos públicos, sin obstáculos ni impedimentos en su búsqueda y, para tal efecto, el Estado se encuentra obligado a establecer los medios e instrumentos idóneos.

De igual manera, debió observar que el principio de gratuidad en el acceso a la información pública consagra la obligación para el Estado de proporcionar



la información pública sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Acceso a la Información Pública, ni entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional, pues lo contrario significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

En relación con lo anterior, destacó que, en las discusiones que dieron origen a la reforma y adiciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas el veinte de julio de dos mil siete, en el Diario Oficial de la Federación, el Constituyente Permanente determinó consagrar la gratuidad en el derecho de acceso a la información en la fracción III del referido numeral como una garantía indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.

Por tanto, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; por lo que cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

Además, conforme a la Ley General de Transparencia, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información y que se establezcan en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso éstas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

Específicamente, respecto a los preceptos reclamados, la Comisión actora, de forma preliminar, precisó que aun cuando se encuentran insertos en el apartado relativo a productos, es decir, en términos de las propias leyes controvertidas, el Congreso jalisciense pretende denominar "producto" a la relación que se genera entre el solicitante de acceso a la información pública y las autoridades municipales, lo cierto es que materialmente ostentan la naturaleza de un



"derecho", por lo que debió observar los principios que rigen a esta especie de contribuciones.

De manera que al tratarse de tributos que regulan una actuación derivada del ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, el Congreso debió observar y garantizar el principio de gratuidad que los rige, con independencia de la denominación utilizada.

Advirtió que en las disposiciones reclamadas las personas que soliciten información deberán cubrir las cantidades que atienden a la modalidad de que se trate, conforme a lo siguiente:

Modalidad	Costos que oscilan entre
Hojas certificadas	\$21.00 a \$23.00 pesos
DVD y CD	\$10.00 a \$84.70 pesos
USB	\$73.50 a \$151.50 pesos
Disco 3 1/2	\$24.20 pesos
Copias simples expediente	\$44.20 a \$80.00 pesos
Impresiones	\$2.00 pesos

Precisado lo anterior, destacó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la cual 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. Esto es, tiene la carga de justificar, con una base objetiva y razonable, los costos de los materiales utilizados en su reproducción.

Sin embargo, el Congreso Local estableció cuotas que no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información solicitada, ya que no hizo referencia a los elementos que le sirvieron de base para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las



hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, ni la metodología utilizada.

Además, de la revisión del dictamen correspondiente tampoco se advierte razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la entrega de información solicitada por quienes habitan los Municipios involucrados.

Estima que el cobro por certificaciones previsto en las normas impugnadas es injustificado pues, si bien el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado, lo cierto es que, como lo ha sostenido este Alto Tribunal, en la relación de derecho público entre las partes no puede existir un lucro o ganancia, sino que la cuota aplicable debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

Tampoco considera justificable ni razonable la tarifa prevista por la expedición de copias certificadas en expedientes, pues estima que la cuota debe ser idéntica para todas las personas que soliciten expedientes, con independencia de la cantidad de fojas que obren en cada caso en concreto.

Refiere que mucho menos es válido el precepto previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, relativo a un cobro particular cuando se solicite un expediente de archivo histórico con una antigüedad mayor a los diez años, fijando un costo especial de \$219.00 M.N. (doscientos diecinueve pesos).

Por otra parte, destaca que la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, no garantiza certeza jurídica para los solicitantes de la información, porque primeramente dispone que las primeras veinte fojas no generan costo alguno, sin embargo, posteriormente, la misma norma prevé que tendrán un valor de \$2.00 M.N. (dos pesos) cada hoja a cargo del solicitante, lo cual no sólo genera incertidumbre jurídica, sino también que se separa del principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

En ese tenor, recaía en la Legislatura Local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes de ingresos municipales impugnadas por



la entrega de información atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en atención al principio de gratuidad en el acceso a la información, la falta de justificación del cobro con una base objetiva, sólo puede significar que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria, en transgresión del artículo 6o. de la Constitución Federal, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

Adicionalmente, destacó que los preceptos controvertidos tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población, esto es, el gremio periodístico, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino también el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Finalmente, solicitó que de ser consideradas inconstitucionales las disposiciones impugnadas se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como que se vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco para que en lo futuro se abstenga de expedir normas que contengan los mismos vicios de constitucionalidad denunciados.

7. Radicación y turno de la acción de inconstitucionalidad. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 18/2023 y la turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf como instructora del procedimiento.

8. En diverso proveído de la misma fecha, la presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 25/2023 y, atento a que existe identidad respecto de las normas impugnadas en este asunto y las controvertidas en la acción de inconstitucionalidad 18/2023, se decretó la acumulación del expediente y lo turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf por haber sido designada instructora en la referida acción de inconstitucionalidad previamente referida.



9. **Admisión.** Mediante proveído de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción manifestara lo que a su representación correspondiera.

10. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante oficio recibido el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta y los segundos secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, en representación del órgano legislativo, rindieron informe en el que expresaron, en síntesis, lo siguiente:

Sobre los conceptos de invalidez primero de la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y tercero de la acción de inconstitucionalidad 25/2023

a) Refirió que la expedición de los decretos impugnados es resultado de la competencia para legislar que le corresponde al Congreso del Estado conforme al artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal, ya que en materia tributaria local cuenta con la facultad exclusiva para determinar los costos y tarifas de servicios en atención a las iniciativas presentadas para tal efecto por los respectivos Municipios.

En ese sentido, estima que los requisitos de fundamentación y motivación se encuentran satisfechos, además que la legalidad de sus actos se encuentra implícita en su aprobación, dado que son producto de un procedimiento legislativo que guarda su sustento tanto en la Constitución Federal como en la local.

b) Dado que los preceptos legales reclamados se refieren a derechos, tienen una naturaleza distinta a los impuestos, ya que los derechos tratan de un servicio público que presta el Gobierno Municipal, por lo que el gasto remunerado debe sujetarse a los lineamientos establecidos en la Ley de Ingresos Municipal respectiva, salvo que las leyes fiscales estatales señalen lo contrario.



c) No existe ninguna fórmula matemática o tabulador de costos de materiales que obligue a la autoridad a fijar el importe de los derechos sólo con base en el costo total del servicio, pues implicaría una afectación que se traduce en un probable impedimento de continuar proporcionando su prestación con la misma regularidad.

Por tanto, el Estado puede fijar el importe de los derechos tomando aspectos adicionales al costo total del servicio que no puede absorber en su totalidad, como el despliegue técnico que éste implica, ya que al sólo pagar los costos de materiales desatiende lo relativo al pago de oficinas y personal.

d) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, los derechos tienen su base en la prestación de un servicio que realizan las diversas dependencias de cada Ayuntamiento en beneficio exclusivo de sujetos específicos y, aun cuando cabe la posibilidad de que la ley haga salvedades con respecto a su causación, no anula el principio de solidaridad tributaria, el cual se basa en la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa.

e) Por ende, considera que expidió los actos dentro del margen constitucional dispuesto en su artículo 31, fracción IV, pues si bien el costo de los derechos debe atender de manera preferencial al costo del servicio efectuado por el Estado, dicho precepto constitucional no prohíbe fijar elementos que atiendan a los elementos del despliegue técnico, así como el uso de personal e instalaciones necesarios para realizar dichos servicios, porque tales elementos también generan un costo y forman parte de la cuantía del servicio.

Sobre el segundo concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 18/2023

f) Negó que exista una supuesta restricción al derecho de libre desarrollo o al de cultura física y deporte, sino que la disposición reformada tiene la finalidad de fomentar que las actividades deportivas se realicen dentro de los espacios destinados para ello, los cuales son dignos, de mejor calidad y satisfacen en su totalidad las exigencias que cada actividad deportiva requiere, sin restricción alguna; ello, a efecto de que quienes practican actividades de recreación



o deportivas consideren estos espacios como mejor opción y no las vías públicas de la municipalidad.

g) El Estado se encuentra obligado a generar las condiciones suficientes para garantizar el derecho humano a la cultura física y práctica del deporte, por lo que dicha premisa se satisface con la normatividad local al promover que los espacios para estas actividades sean lugares con mayor concurrencia, en tanto que la vía pública no sólo no es un espacio especializado, sino que implica un riesgo a la seguridad de quienes la utilizan para ese fin.

h) Negó que exista incertidumbre jurídica de los destinatarios de la norma, ni contravención alguna a los principios de legalidad tributaria y taxatividad, ya que la precisión normativa no quedó al margen de la interpretación, sino que es clara y precisa en cuanto a los sujetos de la norma, sus destinatarios y la conducta a sancionar.

i) De igual manera, en las leyes que se impugnan resulta claro que no existe el margen de arbitrariedad de la imposición contributiva, ya que son precisas al establecer los elementos esenciales para que los gobernados tengan plena certeza de los destinatarios de la norma y la sanción que se aplica para la conducta ahí establecida.

Sobre el primer concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 25/2023

j) Las normas impugnadas sobre la prestación del servicio de agua potable, en primer término, cumplen el requisito de legalidad, porque su expedición obedece a que el artículo 115 constitucional delega a los Municipios la facultad libre e independiente para la administración de sus Haciendas.

Por tanto, las disposiciones normativas se apegan a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues los propios Municipios, de acuerdo a sus necesidades presupuestales, expiden las regulaciones correspondientes para que los ciudadanos contribuyan de manera proporcional y equitativa con el gasto público; por lo que, al conocer su carga presupuestal, el Municipio está en entera libertad de determinar las categorías, tasas de sus impuestos y los beneficios que se otorgarán a los sujetos obligados.



k) Sobre el mecanismo de tasas graduales atendiendo a la extensión de terreno para el cobro de servicios, señaló que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 2a./J. 222/2009, sostuvo la posibilidad de gravar diferencialmente tasas progresivas atendiendo a la capacidad económica de los contribuyentes, a fin de que en cada caso el impacto sea distinto.

l) Por lo que hace a la violación al principio de equidad tributaria, estima constitucional que el legislador imponga una base gravable considerando una distinción de hechos y circunstancias de los sujetos obligados, ya que a partir del valor brindado al predio en cuestión, el cual depende de sus dimensiones, revela una capacidad económica mayor, de ahí que la distinción de circunstancias se actualice, ya que no es proporcional ni equitativo fijar una misma base gravable a los sujetos que son titulares de un predio con distinto valor.

m) Los preceptos reclamados al contener, con base en una estructura de rangos, una cuota fija y una tasa para aplicarse sobre el excedente del límite inferior, no violan los principios estatuidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la base del impuesto combatido es el valor real o de mercado del inmueble y la aplicación de la tasa o tarifa que señala la ley de ingresos que se combate en nada incide en una desproporcionalidad o desigualdad de los sujetos del impuesto.

Sobre el segundo concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 25/2023

n) Las leyes municipales que permiten que la autoridad municipal establezca cuotas, servicios y tarifas de manera discrecional por concepto de derechos no especificados no violan el principio de legalidad, ya que éste posibilita que las disposiciones materia de regulación no se encuentren sujetas al contenido textual de una ley, dado que su finalidad puede depender de caracteres técnicos secundarios que por su naturaleza escapan de la disposición contenida en una norma legal, esto siempre y cuando exista una disposición primaria que establezca la remisión secundaria.

o) Al emitir la tesis P. CXLVIII/97, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que si bien está reservado a la ley establecer los diferentes



métodos a emplear para determinar la base gravable del impuesto de que se trate, la letra de la norma primaria puede depositar la determinación de ciertos aspectos que inciden en la cuantificación del hecho imponible a la autoridad administrativa, lo cual no implica violación al principio de legalidad, dado que por la complejidad, especialización y técnicas que se requieren para su idoneidad y objetividad, pueden encontrarse regulados en disposiciones reglamentarias e, incluso, de ínfimo orden jerárquico.

p) La falta de regulación sobre el mecanismo que permita a la autoridad respectiva la obtención del componente o componentes de la base gravable no origina por sí mismo la vulneración al principio de legalidad tributaria, ya que puede ocurrir que la actividad encomendada al órgano municipal se reduzca a la constatación de datos o indicadores económicos establecidos en la propia legislación o normatividad de menor jerarquía estrictamente técnica.

q) En materia tributarias el alcance del principio de reserva de ley puede ser relativo, pues sólo basta establecer los elementos esenciales del tributo, ya que en principio únicamente éstos deben estar establecidos por la ley y el resto de la materia tributaria se deja a disposición de las normas o actos administrativos.

r) No cualquier remisión de la ley a la autoridad administrativa para que determine un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues es aceptable desde el punto de vista constitucional 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.

s) Por tanto, es jurídicamente válido que en las Leyes de Ingresos Municipales la cuantificación del tributo se sujetará a la consideración de la autoridad municipal, puesto que tratándose de horarios hábiles o inhábiles es imposible establecerla para cada caso en particular, pues la intención radica en la dificultad de establecer una cantidad fija atendiendo a múltiples horarios que se puedan suscitar dependiendo a los diferentes momentos en los que se solicite el servicio.



t) Estima que resulta lógica la pretensión del legislador al establecer como elemento externo por reserva de ley, la consideración de la autoridad municipal para el cobro respectivo de los referidos derechos, con la justificación razonable de las circunstancias de la solicitud, esto es, dependiendo el horario en que se realice, ya que los elementos esenciales del tributo se encuentran debidamente establecidos, para no desatender la proporcionalidad y equidad tributaria, ya que dichos horarios, criterios técnicos, datos y factores económicos inciden en el hecho imponible de la contribución, a más de que la ley no es un diccionario donde el legislador deba definir todos y cada uno de los elementos que la componen, sino que establece situaciones impersonales y abstractas.

u) En consecuencia, estima que no existe desatención alguna a los principios legales en materia de contribuciones, sino que la remisión secundaria administrativa tiene la finalidad de preservar lo estatuido en el artículo 31 constitucional.

11. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Por oficio recibido el treinta de marzo de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el director de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, rindió el informe en el que expresó, en síntesis, lo siguiente:

a) De conformidad con los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el Gobernador del Estado de Jalisco, en lo que respecta a la validez de su participación en la emisión de los decretos que contienen los preceptos impugnados, argumentó que se respetaron las disposiciones constitucionales aplicables.

12. Pedimento del fiscal general de la República. El citado funcionario no formuló pedimento alguno.

13. Cierre de la instrucción. Mediante acuerdo de ocho de junio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



I. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y g),² de la Constitución General y 10, fracción I,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueven el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

II. PRECISIÓN DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS

15. Con fundamento en el artículo 71⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

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

"...

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

"...

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

"...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

³ **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; ..."

⁴ **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



Mexicanos, este Alto Tribunal procede a precisar el contenido de las normas impugnadas por los titulares del Ejecutivo Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; para lo cual, en algunos casos, se corrigen los errores advertidos en la cita de los preceptos impugnados.

16. El Ejecutivo Federal señaló como preceptos impugnados los siguientes:

1. Artículos 93, fracción IV, inciso a), y 128, apartado E, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 84, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 62, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 92, fracción VI, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Bolaños, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículos 63, fracción V, y 72, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 114, fracciones III y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículos 120, fracción IV, y 149, letra E, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. Artículos (sic) 99, fracción V, número 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



11. Artículo 66, fracciones XIX, incisos a) y b), y XX, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

12. Artículo 71, fracción XII (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. Artículo 97 (sic), inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

17. Por otra parte, la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos impugnados los siguientes:

a) Cobros por servicio de agua potable:

1. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 53, cuarto párrafo, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículo 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez (sic) Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



8. Artículo 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De (sic) Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículo 79 (sic), fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

b) Cobros por derechos no especificados:

1. Artículo 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 108 (sic), fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 74, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 84, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículo 78, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 58, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículo 65, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. Artículo 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



11. Artículo 85, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

12. Artículo 61, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. Artículo 115, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

14. Artículos (sic) 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

15. Artículos (sic) 71, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

16. Artículos (sic) 65, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez (sic) Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

17. Artículos (sic) 80, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

18. Artículo 102, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

19. Artículos (sic) 83, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

20. Artículos (sic) 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

21. Artículo 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

22. Artículo 104, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



23. Artículo 87, letras f y g, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

c) Cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

1. Artículo 80, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. Artículo 108 (sic) fracción XV, incisos b), c) y d), así como numeral 6, en la porción normativa "*costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas*", del tercer párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

3. Artículo 83, fracción VII (sic), incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. Artículo 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. Artículo 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. Artículo 75, fracción VI (sic), y 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. Artículo 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. Artículo 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. Artículo 62, fracción V, y 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. Artículo 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



11. Artículo 101, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

12. Artículo 56, fracción V, y 81, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. Artículo 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

14. Artículos (sic) 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

15. Artículos (sic) 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

16. Artículos (sic) 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de Gonzalez (sic) Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

17. Artículos (sic) 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

18. Artículo 121, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

19. Artículos (sic) 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

20. Artículos (sic) 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

21. Artículo 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

22. Artículos (sic) 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



23. Artículo 96, fracción VII (sic), incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

18. Como se ha mencionado, el presidente de la República y la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideran que las diversas disposiciones contenidas en las leyes de ingresos de treinta y tres Municipios del Estado de Jalisco vulneran derechos fundamentales en lo concerniente al derecho al deporte, libre desarrollo de la personalidad, así como seguridad jurídica, en relación con los principios de gratuidad en materia de acceso a la información, legalidad en su vertiente de taxatividad, gratuidad, legalidad, reserva de ley, proporcionalidad y equidad tributaria.

19. Es relevante precisar que los argumentos en que controvierte el cobro de derechos por la búsqueda de documentos, prestación del servicio de agua, acceso a la información, derechos no especificados y multas por provocar molestias a las personas o a sus bienes, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello, son claros en cuanto a las normas sobre las que se pretende la invalidez.

20. Sin embargo, a partir de una lectura integral de los escritos de demanda, este Alto Tribunal advierte imprecisiones respecto de la cita de algunos de los preceptos impugnados, como se explica a continuación:

21. Del escrito inicial de demanda del Ejecutivo Federal, en el apartado "*V. Normas cuya invalidez se demandan (sic)*",⁵ así como del último párrafo del primer concepto de invalidez,⁶ se advierte que cita el artículo 71, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Pedro Tlaquepaque**, para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés, y no el artículo 71, fracción XIII, que sería la congruente con el concepto de invalidez relativo a la vulneración de los principios de proporcionalidad tributaria y de gratuidad en materia de acceso a la información, por la porción normativa correspondiente al cobro de derechos por la "búsqueda de documentos".

⁵ Página 6 de la demanda.

⁶ Página 12 de la demanda.



22. Lo anterior se robustece con el hecho de que, aun cuando cita el contenido de la fracción XII, transcribe el contenido de la fracción XIII del referido precepto, por lo que es esta última la efectivamente reclamada.

23. Mientras que, para el Municipio de **Tepatitlán de Morelos**, transcribió el artículo 97 y el inciso x) de la fracción I, sin incluir la cita expresa de esta fracción, por ello, se precisa que respecto a este Municipio se tiene por efectivamente impugnado el artículo 97, fracción I, inciso x), de la ley de ingresos respectiva.

24. De igual manera, en el escrito inicial de demanda de la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, específicamente, en el apartado "*III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron*", se desprende que impugnó la invalidez del artículo 108, fracciones XV, incisos b), c) y d), y numeral 6 del tercer párrafo (en la porción normativa "costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas"), XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Acatlán de Juárez**, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, sin embargo, el artículo 106 de la ley en comento es el congruente con el contenido (fracciones, incisos y párrafos) que se menciona en los conceptos de invalidez segundo y tercero, relativo al cobro por derechos no especificados por la prestación de servicios en días hábiles e inhábiles, así como en lo referente al cobro de derechos por proporcionar información en documentos o elementos técnicos.

25. Cabe señalar que, al exponer sus motivos para estimar que este último cobro afecta el acceso a la información, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos transcribió el texto correspondiente del artículo 106 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, por lo que es claro que las porciones normativas precisadas en el párrafo anterior corresponden a este precepto, el cual se tiene por efectivamente impugnado.

26. En los mismos términos, del apartado "*III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron*", de su demanda, se



desprende que la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos citó los artículos, 83, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahualulco de Mercado**, Jalisco, y 96, fracción VII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Zapotlanejo**, Jalisco, ambas correspondientes al ejercicio fiscal dos mil veintitrés, siendo que, como se desprende del tercer concepto de invalidez, en que reclama la inconstitucionalidad del cobro de derechos por proporcionar información en documentos o elementos técnicos, la Comisión efectivamente se refiere a los artículos 83, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado y 96, fracción VIII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, por lo que, son éstos los que se tienen por impugnados.

27. Asimismo, la Comisión accionante controvierte el artículo 79, fracción III, letra a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley del Ingresos del Municipio de **Zapotlanejo**, respecto al cobro de derechos del suministro de agua y alcantarillado; sin embargo, el precepto que contiene el texto normativo que realmente controvierte es el artículo 80, fracción III, inciso a), de la Ley del Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.

28. Finalmente, cabe señalar que, si bien del apartado *"III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron"* se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos citó el artículo 75, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ameca**, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, sin precisar de forma expresa el inciso a) de la misma, lo cierto es que lo controvierte de forma explícita, transcribiendo su contenido en la página 40 de la demanda, por lo que dicho inciso también se tiene por impugnado.

29. Con las precisiones realizadas, se procede a reproducir el contenido de los preceptos legales impugnados por los accionantes, agrupándolos en función de su contenido.

30. Artículos que prevén el pago de derechos por el suministro de agua y alcantarillado:



**LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

1 Ley de Ingresos del Municipio de Acatic

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"...

"III. Predios Baldíos:

"**a.** Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"**1.** Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$126.28

"**2.** Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.24

"**3.** Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14 ..."

2 Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"...

"III. Predios Baldíos:

"**a)** Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

"**1.** Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$106.66

"**2.** Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.20

"**3.** Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.11."



3 Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela

"Artículo 53.

" ...

"Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"TARIFA

" ...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

- "1.** Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$67.08
- "2.** Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.22
- "3.** Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.09."

4 Ley de Ingresos del Municipio de Atengo

"Artículo 56. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"TARIFAS

" ...

"III. Predios Baldíos o Lotes:

"a) Los predios baldíos (lotes) que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

- "1.** Predios baldíos (lotes) hasta de una superficie de 1,500 m2 \$33.71
- "2.** Predios baldíos (lotes) de 1,501 hasta de una superficie de 2,500 m2: \$71.32



	"3. Mayores a 2,500 m2 hasta 5,000 m2:	\$142.63
	"4. Predios mayores de 5,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por 100 m2 excedente:	\$71.32."
5	Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo	
	"ARTÍCULO 58. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.	
	"...	
	"III. Predios Baldíos:	
	"a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:	
	"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2:	\$91.85
	"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2:	\$0.20
	"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente:	\$0.07."
6	Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación	
	"Artículo 62. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección. ...	
	"III. Predios Baldíos:	
	"a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:	
	"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2:	\$49.00
	"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2:	\$0.28
	"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente:	\$0.17 ..."



7 Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo

"**Artículo 57.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"TARIFA

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$100.50

"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.20

"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.10."

8 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$48.56

"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.21

"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14."



9 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo

"Artículo 80. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"TARIFA

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$123.90

"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.26

"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.15 ..."

31. Artículos que prevén el pago de derechos por servicios no especificados prestados en horas hábiles e inhábiles:

LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

1 Ley de Ingresos del Municipio de Acatic

"Artículo 64. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$274.60 a \$406.90

"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$88.20 a \$850.20."



2	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez</p> <p>"Artículo 106. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>"...</p> <p>"XVI. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$615.88 a \$718.53</p> <p>"XVII. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$684.13 a \$861.58."</p>
3	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado</p> <p>"Artículo 74. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$58.41 a \$768.25</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$137.14 a \$1,227.92 ..."</p>
4	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca</p> <p>"Artículo 77. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$158.00</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$373.00."</p>
5	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán</p> <p>"Artículo 84. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en</p>



	<p>materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$194.40</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$410.40."</p>
6	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ameca</p> <p>"Artículo 77. Los otros servicios que provengan de la Autoridad Municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$489 a \$673.00</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$108.00 a \$1,284.00."</p>
7	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Arandas</p> <p>"Artículo 78. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$70.31 a \$8,422.12</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno de: \$145.65 a \$1,271.65."</p>
8	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela</p> <p>"Artículo 58. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p>



	<p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$30.72 a \$411.72</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$75.69 a \$786.79 ..."</p>
9	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atengo</p> <p>"Artículo 65. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"...</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$363.17."</p>
10	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo</p> <p>"ARTÍCULO 64. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$43.31 a \$90.21</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$90.21 a \$180.45."</p>
11	<p>Ley de Ingresos de Atotonilco El Alto</p> <p>"Artículo 85. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$140.53 a \$912.37</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$195.54 a \$1,207.26."</p>



12 Ley de Ingresos de Atoyac

"Artículo 61. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan en las disposiciones del convenio de coordinación fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobraran según la importancia del servicio que se preste, conforme a lo siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de \$81.00 a \$270.00

"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$191.00 a \$405.00."

13 Ley de Ingresos de Tequila

"Artículo 115. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"a) Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$548.50 a \$1,357.90

"b) Servicios que se presten en horas inhábiles por cada uno, de: \$337.00 a \$1,221.80 ..."

14 Ley de Ingresos de Villa Hidalgo

"Artículo 79. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$74.00 a \$991.00

"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$174.00 a \$1,982.00 ..."



15 Ley de Ingresos de Villa Purificación

"**Artículo 71.** Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$58.90 a \$410.00

"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$113.00 a \$820.00."

16 Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo

"**Artículo 65.** Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$25.00 a 358.00

"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$62.50 a 675.00."

17 Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres

"**Artículo 80.** Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$88.00 a \$665.00

"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$332.00 a \$1,331.00."



18	Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan "Artículo 102. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este Título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste, conforme a la siguiente. "CUOTA "I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno: \$1,355.00 "II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno: \$2,843.00."
19	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic "Artículo 83. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente: TARIFA "I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$83.26 a \$1,915.20 "II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$223.12 a \$5,143.74."
20	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo "Artículo 64. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente: "TARIFA "I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$30.97 a \$58.70 "II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$63.58 a \$88.02."
21	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán del Rey "Artículo 79. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en



	<p>materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$63.82 a \$380.08</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$130.54 a \$696.37."</p>
22	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande</p> <p>"Artículo 104. Aquellos otros derechos que provengan de servicios prestados por la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán conforme a la siguiente:</p> <p>"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$87.00 a \$2,008.00</p> <p>"II. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$234.00 a \$5,390.00."</p>
23	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo</p> <p>"Artículo 87. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:</p> <p>"TARIFA</p> <p>"...</p> <p>"f. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de: \$91.35 a \$1,011.15</p> <p>"g. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de: \$185.85 a \$2,046.45 ..."</p>

32. Artículos que prevén cobros de derechos por proporcionar información por solicitudes realizadas en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:



**LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

1 Ley de Ingresos del Municipio de Acatic

"**Artículo 80.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.21
"c) Memoria USB de 16 GB:	\$81.24
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.61."

2 Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez

"**Artículo 106.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**XV.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.00
"c) Memoria USB de 32 gb:	\$151.50
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.00

" ...

"6. ... con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas, ..."



3 Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado

"**Artículo 83.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos de tipo corriente provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.54
"c) Memoria USB de 8 gb:	\$82.39
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.77 ..."

4 Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca

"**Artículo 84.** Los **productos** por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.00
"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.00
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.00."



5 Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán

"**Artículo 99.** El Municipio percibirá los **productos** provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"**b)** Hoja certificada: \$23.76

"**c)** Memoria USB de 8Gb: \$83.16

"**d)** Información en disco compacto (CD/DVD) por cada uno: \$11.88."

6 Ley de Ingresos del Municipio de Ameca

"**Artículo 75.** Los **derechos** por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:

" ...

"**VI.** Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$80.00

"**a.** Cuando se solicite un expediente de archivo histórico con una antigüedad mayor a los 10 años y el tratamiento del documento sea especial, el costo por expediente en copia simple: \$219.00."

"**Artículo 84.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**IX.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...



	"b) Hoja certificada:	\$23.00
	"c) Memoria USB de 8 GB:	\$82.00
	"d) Información de disco compacto (CD/DVD) por cada uno:	\$12.00."
7	Ley de Ingresos del Municipio de Arandas	
	"Artículo 94. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:	
	" ...	
	"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> :	
	" ...	
	"b) Hoja certificada	\$24.20
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$85.55
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$12.10."
8	Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela	
	"Artículo 74. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:	
	" ...	
	"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> :	
	" ...	
	"b) Hoja certificada	\$23.00
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.85
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.00 ..."



9 Ley de Ingresos del Municipio de Atengo

"**Artículo 62.** Los **derechos** por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"...

"**V.** Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$44.29."

"**Artículo 80.** Los **productos** por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:

"...

"**IX.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

"...

"**b)** Hoja certificada \$23.00

"**c)** Memoria USB de 8 gb: \$80.85

"**d)** Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.00 ..."

10 Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo

"**Artículo 80.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

"...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

"...



	"b) Hoja certificada	\$21.00
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$73.50
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.50."
11	Ley de Ingresos de Municipio de Atotonilco El Alto	
	"Artículo 101. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:	
	" ...	
	"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> :	
	" ...	
	"b) Hoja certificada	\$23.10
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.85
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.55 ..."
12	Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac	
	"Artículo 56. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:	
	"TARIFA	
	" ...	
	"V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la <u>Ley de Transparencia</u> , excepto copias del registro civil, por cada uno: \$41.00."	
	"Artículo 81. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos de tipo corriente provenientes de los siguientes conceptos:	
	" ...	



	<p>"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco</u>:</p> <p>"...</p> <p>"b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>"c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00</p> <p>"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$12.00 ..."</p>
13	<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños</p> <p>"Artículo 50. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente: TARIFA</p> <p>"...</p> <p>"V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$34.99."</p>
14	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tequila</p> <p>"Artículo 127. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>"...</p> <p>"IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>:</p> <p>"...</p> <p>"b) Hoja certificada \$22.00</p> <p>"...</p> <p>"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.00 ..."</p>



15	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo</p> <p>"Artículo 93. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>:</p> <p>"...</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px 5px;">"b) Hoja certificada</td> <td style="text-align: right; padding: 2px 5px;">\$2.00</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px 5px;">"c) Memoria USB:</td> <td style="text-align: right; padding: 2px 5px;">\$95.00</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px 5px;">"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:</td> <td style="text-align: right; padding: 2px 5px;">\$15.00 ..."</td> </tr> </table>	"b) Hoja certificada	\$2.00	"c) Memoria USB:	\$95.00	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$15.00 ..."
"b) Hoja certificada	\$2.00						
"c) Memoria USB:	\$95.00						
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$15.00 ..."						
16	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación</p> <p>"Artículo 87. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>:</p> <p>"...</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px 5px;">"b) Hoja certificada</td> <td style="text-align: right; padding: 2px 5px;">\$23.50</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px 5px;">"c) Memoria USB de 8 gb:</td> <td style="text-align: right; padding: 2px 5px;">\$82.00</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px 5px;">"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:</td> <td style="text-align: right; padding: 2px 5px;">\$11.80 ..."</td> </tr> </table>	"b) Hoja certificada	\$23.50	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$82.00	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.80 ..."
"b) Hoja certificada	\$23.50						
"c) Memoria USB de 8 gb:	\$82.00						
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.80 ..."						
17	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo</p> <p>"Artículo 63. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$54.00."</p>						



	<p>"Artículo 74. Las personas físicas o jurídicas, que requieran información documental o elementos técnicos en atención a las solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia e Información pública del Estado de Jalisco</u>, pagarán los productos correspondientes conforme a lo siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"b) Hoja certificada \$22.50</p> <p>"c) Memoria USB de 8 gb: \$79.00</p> <p>"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.50 ..."</p>
18	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres</p> <p>"Artículo 96. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>"...</p> <p>"IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>:</p> <p>"...</p> <p>"b) Hoja certificada \$23.00</p> <p>"c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00</p> <p>"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00 ..."</p>
19	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan</p> <p>"Artículo 121. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>:</p> <p>"...</p> <p>"b) Hoja certificada: \$23.00</p> <p>"c) Memoria USB de 8 gb: \$83.00</p> <p>"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00 ..."</p>



20 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic

"**Artículo 99.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**IX.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.00
"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.00
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.00 ..."

21 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo

"**Artículo 80.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.00
"c) Memoria USB de 8gb:	\$82.39
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.00 ..."

22 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán del Rey

"**Artículo 95.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...



	<p>"XI. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco</u>:</p> <p>"...</p> <p>"b) Información en disco magnético de 3' 1/2, por cada uno: \$24.20</p> <p>"c) Información en disco compacto, por cada uno: \$84.7</p> <p>"d) Videos en CD, DVD y otros formatos disponibles, por cada uno: \$12.10 ..."</p>
23	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande</p> <p>"Artículo 109. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>.</p> <p>"...</p> <p>"b) Hoja certificada: \$23.00</p> <p>"c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00</p> <p>"d) Información en disco compacto (CD/DVD) por cada uno: \$12.00."</p>
24	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo</p> <p>"Artículo 96. Además de los productos señalados en el Artículo (sic) anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de <u>la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u>:</p> <p>"...</p> <p>"b) Copia certificada por cada hoja: \$22.00</p> <p>"c) Información en disco de video digital DVD, por cada uno: \$11.00</p> <p>"d) Información en disco compacto, por cada uno: \$11.00</p> <p>"e) Videocasete o Memoria usb de 8 gb, cada uno: \$77.00 ..."</p>



33. Artículos que prevén el pago derechos por búsqueda de documentación e información en archivos municipales:

LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023	
1	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan</p> <p>"Artículo 93. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Búsqueda de actas del Registro Civil, por periodo de 3 años calendario, por cada una: \$57.00</p> <p>"a) Por cada año adicional: \$38.00 ..."</p>
2	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Alto</p> <p>"Artículo 84. Las personas físicas o jurídicas que requieran de los servicios de la dirección o área de catastro que en esta sección se enumeran, pagarán los derechos correspondientes conforme a las siguientes: TARIFAS</p> <p>"...</p> <p>"II. Certificaciones catastrales:</p> <p>"...</p> <p>"b) Si además se solicita historial, se cobrará por cada búsqueda de antecedentes adicionales: \$144.42."</p>
3	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara</p> <p>"Artículo 62. Las personas físicas o jurídicas que requieran de los servicios de la dependencia competente que en este capítulo se enumeran, pagarán los derechos correspondientes por las diferentes modalidades de cobro incluidas las que se realizan a través del portal de internet del Municipio, conforme a la siguiente: TARIFA</p> <p>"...</p> <p>"III. Informes:</p> <p>"a) Informes catastrales, por cada búsqueda: \$80.00."</p>



4	Ley de Ingresos de Tonalá
	"Artículo 75. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:
	" ...
	"III. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes, excepto copias de actas del Registro Civil, por cada una: \$120.00 ..."
5	Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo
	"Artículo 72. Los productos por concepto de formas impresas, copias, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las siguientes tarifas:
	"I. En la venta de formas valoradas se cobrará el valor consignado en las mismas:
	" ...
	"x) Solicitud de búsqueda de documentos en el archivo municipal: \$38.00."
6	Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec
	"Artículo 114. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente: TARIFA
	" ...
	"III. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes, por cada uno: \$48.67
	"IV. Búsqueda de actas del Registro Civil, por periodo de 3 años calendario \$45.53
	"a) por cada año adicional \$31.18."
7	Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano
	"Artículo 120. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguientes: TARIFAS
	" ...
	"IV. Búsqueda de actas del Registro Civil, por periodo de 3 años calendario, por cada una: \$53.00 ..."



8	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla</p> <p>"Artículo 66. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"XIX. Búsqueda de recibos oficiales con excepción del Departamento de Registro Civil</p> <p>"a) si el acceso a este está en medios electrónicos \$60.63</p> <p>"b) Si la búsqueda es en físico \$121.24</p> <p>"XX. Búsqueda de información en documentos de registro civil</p> <p>"a) si la búsqueda es menor a 10 años atrás \$60.63</p> <p>"b) si la búsqueda es mayor a 10 años atrás \$121.24."</p>
9	<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque</p> <p>"Artículo 71. Las personas físicas y jurídicas que requieran certificaciones, pagarán, los Derechos correspondientes, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"CUOTAS</p> <p>"...</p> <p>"XIII. Búsqueda de antecedentes en la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad: \$110.00."</p>
10	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepatlán de Morelos</p> <p>"Artículo 97. Los productos por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:</p> <p>"I. Formas impresas:</p> <p>"...</p> <p>"x) Búsqueda de documentos oficiales en la oficina de Archivo Municipal, por cada copia: \$85.00."</p>

34. Artículos que prevén la imposición de multas por provocar molestias por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello:



**LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

1 Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan

"**Artículo 128.** Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las Leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, liquidándose ante la Tesorería Municipal, conforme a lo establecido en el artículo 19 de ésta Ley, tomando en cuenta que para el cálculo conforme a la siguiente tarifa:

" ...

"**E. POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE ZAPOPAN, JALISCO, Y AL REGLAMENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO.**

" ...

"**10.** Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 21.98 a 136.39 UMA."

2 Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos

"**Artículo 92.** Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, conforme a la siguiente: TARIFAS

" ...

"**VI.** Violaciones a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:

" ...

"**10.** Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 24.17 a 150.00 UMA ..."

3 Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano

"**Artículo 149.** Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el



artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, liquidándose ante la tesorería municipal, conforme a lo establecido en el artículo 19 de esta ley, tomando en cuenta que para el cálculo conforme a la siguiente tarifa:

" ...

"E. POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE TAMAZULA DE GORDIANO, JALISCO.

" ...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 21.98 a 136.39 UMA."

4

Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende

"**Artículo 99.** Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, conforme a la siguiente: TARIFA

" ...

"V. Violaciones al Bando de Policía y Buen Gobierno y a la Ley del Servicio de Vialidad,

"Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:

" ...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: \$2,066.00 a \$12,826.00."

III. OPORTUNIDAD

35. Conforme al artículo 60, párrafo primero,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

36. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas mediante los Decretos 28990/LXIII/22, 28991/LXIII/22, 28992/LXIII/22, 28993/LXIII/22, 28994/LXIII/22, 28995/LXIII/22, 28996/LXIII/22, 28997/LXIII/22, 28998/LXIII/22, 28999/LXIII/22, 29000/LXIII/22, 29001/LXIII/22, 29020/LXIII/22, 29029/LXIII/22, 29039/LXIII/22, 29062/LXIII/22, 29066/LXIII/22, 29069/LXIII/22, 29075/LXIII/22, 29076/LXIII/22, 29084/LXIII/22, 29085/LXIII/22, 29091/LXIII/22, 29105/LXIII/22, 29106/LXIII/22, 29107/LXIII/22, 29108/LXIII/22, 29109/LXIII/22, 29110/LXIII/22, 29111/LXIII/22, 29112/LXIII/22, 29113/LXIII/22 y 29114/LXIII/22, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, el veinte de diciembre de dos mil veintidós.

37. El plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió **del miércoles veintiuno de diciembre de dos mil veintidós al jueves diecinueve de enero de dos mil veintitrés**. Por tanto, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el Poder Ejecutivo Federal se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, se concluye que su presentación resulta oportuna.

38. Lo mismo ocurre con la demanda promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en virtud de que se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de enero de dos mil veintitrés, esto es, de forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

IV. LEGITIMACIÓN

39. Corresponde analizar la legitimación de quienes promovieron las demandas de acción de inconstitucionalidad.

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



40. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ el Ejecutivo Federal, por conducto del titular de la Consejería Jurídica, **es un ente legitimado** para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁹ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello y, por su parte, el párrafo tercero del referido precepto señala que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

41. En el caso, el Poder Ejecutivo Federal acude por conducto de la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, quien acredita su personalidad con la copia certificada de su nombramiento y, con fundamento en los artículos 90 de la Constitución Federal¹⁰ y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración

⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

⁹ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"...

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁰ "Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

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



Pública Federal,¹¹ cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

42. Por su parte, conforme al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra **legitimada** para promover la presente acción de inconstitucionalidad, al sostener que las leyes impugnadas vulneran diversos derechos fundamentales reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales de los que México es Parte.

43. En ese sentido, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹³ faculta al presidente de ésta para promover

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

¹¹ "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. ..."

¹² "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. ..."

¹³ "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



las acciones de inconstitucionalidad que le correspondan. Ahora bien, la demanda es suscrita por la presidenta de dicha Comisión, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

44. En consecuencia, se concluye que dicha servidora tiene la **representación** del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. En relación con los argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco relativos a que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque se limitó a promulgar y publicar las normas impugnadas, se desestiman en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁴

46. Este Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

47. Las consideraciones de los apartados que anteceden son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y presidenta Piña Hernández.

aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte; ..."

¹⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.



VI. ESTUDIO DE FONDO

48. Toda vez que los conceptos de invalidez propuestos por las accionantes se refieren a cinco temas diferentes, para una mejor comprensión del asunto, el estudio se dividirá en los apartados siguientes:

TEMA	
VI.1	Análisis de los artículos que establecen derechos por servicios de suministro de agua y alcantarillado.
VI.2	Análisis de los artículos que establecen el cobro de derechos por servicios no especificados.
VI.3	Análisis de los artículos que establecen cobros por proporcionar información por solicitudes realizadas en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
VI.4	Análisis de los artículos que establecen cobros por búsqueda de documentos.
VI.5	Análisis de los artículos que establecen multas por provocar molestias por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello.
VII	Extensión de invalidez.

VI.1. Análisis de los artículos que establecen derechos por servicios de suministro de agua y alcantarillado

49. La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su primer concepto de invalidez argumenta que los artículos impugnados, relativos al cobro por la prestación del servicio de agua potable, establecen tarifas que dependen de la extensión de los predios, por lo que para determinar la cuota respectiva el Congreso Local tomó en consideración elementos ajenos al costo real del servicio, lo que se traduce en una vulneración a los principios de justicia tributaria, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. Refirió que, tratándose de los "derechos", ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que para analizar la proporcionalidad



y equidad de las disposiciones normativas que los establecen debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, pues ello permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, por tanto, la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.

51. Por tanto, estima que el Congreso Local transgredió el principio de equidad tributaria al haber considerado la extensión de los predios baldíos, propiedad de los sujetos pasivos, como componente para fijar la tarifa de la contribución a pagar.

52. Indicó que las normas impugnadas otorgan un trato diferenciado, pues cuanto mayor es la extensión de los predios el incremento de las tarifas previstas disminuye, siendo que, para que dichos preceptos fuesen respetuosos del principio de equidad tributaria, el cobro fijado tendría que haber sido igual, no menor por cada metro que exceda de mil metros cuadrados, como se dispuso.

53. Agregó que el Congreso jalisciense transgredió el principio de proporcionalidad al haber tomado elementos ajenos a la naturaleza de la contribución a la que denominó "derecho", ya que la base gravable de la cuota a pagar por el referido servicio se determinará a partir de un elemento que no atiende al consumo o aprovechamiento de los servicios de agua potable y alcantarillado.

54. Consecuentemente, estima que las normas reclamadas son inconstitucionales, dado que establecen una tarifa fija por la prestación de servicios de agua y alcantarillado a partir de circunstancias que no atienden al consumo o beneficio de los aludidos servicios, sino por la extensión del predio baldío del que se trate, por lo que se crearon medidas legislativas contrarias a los principios de justicia tributaria que por mandato constitucional deben observarse.

55. El concepto de invalidez planteado es **fundado** por las razones siguientes.



56. En este apartado la litis consiste en determinar si los preceptos que establecen el cobro de derechos por el suministro de agua y alcantarillado violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, por establecer como base de la contribución un elemento ajeno al servicio, el área de predios baldíos, y porque se establecen cobros diferenciados que no atienden al aprovechamiento de los servicios prestados.

57. En primer lugar, es necesario precisar que el artículo 115 de la Constitución Federal establece la potestad de las Legislaturas Locales para expedir las leyes de ingresos municipales, así como los **diversos conceptos que invariablemente integran la hacienda municipal, entre éstos se encuentran los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos municipales;** el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, son uno de los servicios que le corresponde prestar a los Municipios:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las **funciones y servicios públicos** siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, **alcantarillado,** tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

" ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de **las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor,** y en todo caso:



"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. ..."

58. Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, corresponde las Legislaturas Locales fijar las contribuciones en favor de los Municipios, entre éstas, los derechos por la prestación de servicios públicos municipales, lo que permite que los Municipios recuperen el costo que les implicó la prestación de dichos servicios.

59. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV,¹⁵ de la Constitución Federal prevé los principios que rigen a las contribuciones tanto a nivel federal como en las entidades federativas, Municipios y en la Ciudad de México; estos principios son los de legalidad, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características

¹⁵ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



que permiten construir un concepto jurídico de contribución con los siguientes elementos:

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

IV. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

V. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad (o capacidad contributiva) y el de equidad.

60. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público, creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la cual debe dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, se obtiene por un ente público (Federación, Estados o Municipios) titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

61. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies (impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social) mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, a su vez, permiten determinar su naturaleza y analizar su adecuación al marco constitucional, dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

a) Sujetos: Pasivo: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda vinculada de manera pasiva a efectuar el pago de la contribución por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria. Activo: Federación, Estados o Municipios con la facultad de exigir el pago de la contribución.



b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

62. Si bien tales elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta según la especie de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada una de ellas.

63. Para resolver el problema jurídico que es materia de este apartado, es conveniente hacer algunas precisiones respecto a la naturaleza jurídica de los derechos.

64. Los **derechos** implican un pago a cambio de la prestación de un servicio por el Estado (derechos por servicios), o bien, por usar o aprovechar bienes de dominio público. El hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos estatales, o bien, el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, y la base imponible se fija en función del costo que representa la prestación del servicio o en función del beneficio obtenido por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público.

65. En específico, en el caso de los **derechos por servicios**, es necesario que haya congruencia entre el hecho imponible y la base, esto es, que exista congruencia entre la actividad estatal y la cuantificación de esa actividad, pues de esta manera el tributo se ajustaría al principio de proporcionalidad tributaria.



66. Esto es así porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de un servicio prestado por la administración pública, el cual es concreto y determinado, con motivo del cual se establece una relación singularizada entre la administración pública (municipal) y el usuario o receptor del servicio, lo que justifica el pago del tributo.¹⁶

¹⁶ Se cita en apoyo la tesis P./J. 41/96, de rubro y texto: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACION, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ['DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACION Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES.', Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARITIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.', Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261]. El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada,



67. Por ello, para la cuantificación del monto del derecho a pagar, en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el costo que le representa al Estado prestar el servicio, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.¹⁷

68. El establecimiento de un derecho que no atienda al costo del servicio prestado implica una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad, pues no se cobraría en función del costo real del servicio prestado por el Estado ni se estaría cobrando un mismo monto a quienes reciben un mismo servicio.

69. Además, la congruencia entre el hecho imponible y la base gravable es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, daría

concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, registro digital: 200083.

¹⁷ Se cita en apoyo la tesis P./J. 3/98 de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



pie a una imprecisión respecto al objeto gravado y la categoría tributaria que se regula.

70. En efecto, la distorsión entre el hecho y la base conduciría a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho imponible atendería a un objeto mientras la base representaría uno distinto.

71. Ahora bien, antes de analizar la regularidad constitucional de los preceptos impugnados, es necesario describir en qué consiste el **servicio público de suministro de agua potable y alcantarillado**.

72. Como se mencionó previamente, el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal establece que corresponde a los Municipios la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

73. Suministro de agua potable y alcantarillado son servicios públicos municipales distintos, aunque relacionados; en el caso de los preceptos impugnados, la Legislatura Local decidió regularlos con el mismo sistema normativo.

74. El servicio público municipal de suministro de agua potable es la actividad técnica que realiza el Municipio para satisfacer la necesidad de carácter general de agua para el consumo humano y doméstico, mientras que el alcantarillado es la infraestructura que permite el encausamiento y manejo de las aguas utilizadas o pluviales.¹⁸

¹⁸ En cuanto a la definición del servicio público de suministro de agua potable, se puede entender como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer agua apta para consumo humano y doméstico "...

"[el alcantarillado es] la obra pública –infraestructura del servicio público de drenaje– definible como el conjunto de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas servidas y pluviales de una zona o población." Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, INAP-UNAM, México, 2002, pp. 215 y 234.

"La prestación del servicio de agua potable se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee del vital líquido a la población, para satisfacer las necesidades de consumo doméstico, industrial, comercial, de higiene y en general, de todas las actividades que pueden ser desarrolladas por el ser humano.

"...



75. La prestación del servicio de agua potable supone que el Municipio provee de determinado volumen de agua a las personas, lo cual implica un costo para el Municipio por el valor del agua suministrada y por el mantenimiento de las redes de distribución, tuberías, medidores, pozos de agua, etcétera. Por otra parte, el alcantarillado, al ser una infraestructura a cargo del Municipio, implica costos que deben cubrirse para su funcionamiento y mantenimiento.

76. Precisado lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto en los preceptos impugnados, por su semejanza en cuanto a redacción y estructura, se reproduce únicamente el **artículo 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, y 3, de la Ley Ingresos del Municipio de Acatic**, para evitar repeticiones innecesarias:

"Artículo 56. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"...

"III. Predios Baldíos:

"a. Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m²: \$126.28

"2. Por cada metro excedente de 250 m² hasta 1,000 m²: \$0.24

"3. Predios mayores de 1,000 m² se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m² excedente: \$0.14."

"Este servicio público tradicionalmente se ha vinculado al del alcantarillado; por lo que casi invariablemente se conoce como "agua potable y alcantarillado".

"... [el alcantarillado] es una obra pública, formada por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas y las inmundas." Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, Porrúa, 4a. edición, México, 2007, pp. 262 y 264.



77. Los preceptos impugnados forman parte del respectivo sistema normativo que regula los elementos esenciales del derecho por la prestación del servicio público municipal de suministro de agua potable y alcantarillado.

78. Las leyes de ingresos municipales en cuestión establecen que **el hecho imponible de la contribución es la prestación de los servicios públicos municipales de suministro de agua potable y alcantarillado.**¹⁹

79. El servicio de suministro de agua y alcantarillado tiene dos regímenes para determinar el monto de los derechos que deben pagarse: **régimen de servicio medido y régimen de cuota fija cuando no se haya instalado un medidor.**²⁰

80. **Los artículos impugnados forman parte del régimen de cuota fija y establecen las cuotas mensuales que deben pagarse por propietarios o poseedores de predios baldíos por concepto de derechos por la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable y alcantarillado; las cuotas se aplican en función del área del predio baldío.**

81. Se establece una primera cuota para predios baldíos de una superficie de hasta 250m², una segunda cuota que se suma a la anterior por cada metro excedente de 250m² hasta 1,000m² y una tercera cuota que se suma a las anteriores para predios mayores a 1,000m² por cada metro cuadrado excedente; solamente en el caso del artículo 56, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Atengo** se prevén áreas distintas a las mencionadas y una

¹⁹ Artículos 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 59 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo y 76 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.

²⁰ Artículos 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 53, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 60 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo y 77 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.



cuarta cuota para los metros cuadrados excedentes. En términos generales, todos los preceptos que se analizan en este apartado establecen la misma mecánica para determinar la cuota a pagar.

82. Como se observa, los preceptos impugnados toman en cuenta el área de los predios baldíos para determinar la cantidad a pagar por concepto de derechos por suministro de agua potable y alcantarillado, es decir, **para el cálculo de la cuota se toman en cuenta elementos ajenos al costo que representa para el Municipio la prestación de los mencionados servicios públicos.**

83. En efecto, el legislador local estableció cuotas fijas para cobrar la prestación de los referidos servicios, las cuales se determinan en función de las áreas de los predios baldíos en los que hay tomas de agua y alcantarillado, esto es, las cuotas se determinan en función de un elemento ajeno al costo que representa para el Municipio la prestación de los servicios públicos municipales en cuestión.

84. En consecuencia, **los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarias**, pues no establecen el cobro del derecho en función del costo real que representa para el Municipio la prestación de los servicios públicos; además, no establecen cobros diferenciados en función del mayor o menor aprovechamiento de tales servicios, sobre todo si se considera que en este caso se presta el servicio de suministro de agua cuyo volumen de consumo no es el mismo para todas las personas, lo que genera un trato inequitativo entre los receptores de tales servicios, en la medida en que tales preceptos no garantizan que quien más agua consume pague una contribución mayor.²¹

²¹ Apoya lo anterior la tesis 2a. LXIX/2009: "DERECHOS POR SERVICIOS. LOS BENEFICIOS RECIBIDOS POR EL USUARIO DEBEN ADVERTIRSE OBJETIVAMENTE Y NO TENER UN CONTENIDO ECONÓMICO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la regla general en el pago de los derechos por servicios es que si en su prestación la administración pública despliega un esfuerzo uniforme, la cuota tributaria de los derechos debe ser fija e igual para los usuarios, pero también ha sostenido un criterio complementario y excepcional para asegurar una equidad real en la tributación de dichos derechos con base, principalmente, en su naturaleza, la forma en que se presta el servicio, su continuidad o extinción, las personas que lo usan, así como los beneficios que reciben éstos. Ahora bien, para que sea



85. El área de un predio baldío no representa en modo alguno el costo que para el Municipio representa la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, de manera que no existe congruencia entre el hecho imponible con la base y cuota considerados por el legislador local.

86. Si bien el área en metros cuadrados de los predios baldíos puede ser un elemento indirecto revelador de capacidad económica, éste sería el objeto de las contribuciones denominadas impuestos, cuyo hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público revelan la capacidad contributiva del sujeto pasivo; sin embargo, en este caso, **el legislador local está ejerciendo la facultad que le confiere la fracción IV, inciso c), del artículo 115 de la Constitución Federal, relativa a expedir leyes de ingresos para gravar la prestación de servicios públicos municipales.**

87. En efecto, de la interpretación sistemática de las fracciones III, inciso a), y IV, inciso c), del artículo 115 de la Constitución Federal se advierte que **las Legislaturas Locales tienen el mandato constitucional de expedir las leyes de ingresos que permitan a los Municipios cobrar los servicios públicos que presta, en este caso el relativo al suministro de agua potable y alcantarillado,** así, es precisamente a través de la figura jurídica denominada "derechos" que mediante un acto legislativo se permite el cobro de los costos que representa la prestación de un servicio público. Además, este tipo de ingresos forman parte invariable de la hacienda municipal.

88. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 4/98²² de este Tribunal Pleno, que establece lo siguiente:

constitucional la referencia a estos beneficios y por consiguiente, las distintas cuotas tributarias establecidas para la prestación de un servicio que requiere de una actividad uniforme por parte del Estado, es indispensable que dicho elemento adicional pueda advertirse objetivamente y que opere en favor del particular, además de que el beneficio recibido no debe tener un contenido económico medido en el patrimonio o en la capacidad financiera del usuario, porque de lo contrario, se tornaría en un elemento ajeno a la tributación de los derechos por servicios.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 464, registro digital: 166972.

²² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 5, registro digital: 196936.



"DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas."

89. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que los preceptos impugnados establecen derechos que transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad porque fijan cuotas que deben pagarse por la prestación de los servicios de suministro de agua y alcantarillado a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar esos servicios.



90. Así, por una parte, los contribuyentes no pagan de manera proporcional en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas derechos; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual en la medida en que tales preceptos no garantizan que quien más agua consume pague una contribución mayor.

91. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 56, fracción III, inciso a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic; 56, fracción III, inciso a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado; 53, cuarto párrafo, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela; 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo; 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 56, fracción III, inciso a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo y 80, fracción III, inciso a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.

92. Con base en las consideraciones de este apartado, se declara la invalidez, por extensión, de todos los preceptos no impugnados pero cuya validez depende de los que se analizaron en este apartado, en los términos que se precisan en el apartado **VII**.

93. Estas consideraciones son obligatorias haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

VI.2. Análisis de los artículos que establecen el cobro de derechos por servicios no especificados

94. La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su segundo concepto de invalidez argumenta que las disposiciones impugnadas que facultan a las autoridades municipales para determinar a qué servicios se le



aplica la tarifa por concepto de "derechos no especificados", ateniendo a si su prestación se efectúa dentro o fuera de un horario hábil, transgreden los principios de seguridad jurídica y legalidad tributaria.

95. Lo anterior, porque el Congreso Local delegó en la autoridad administrativa la facultad de determinar prácticamente todos los elementos esenciales del "derecho" correspondiente, lo que propicia la arbitrariedad y la incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

96. Señaló que la Constitución Federal reconoce, en sus artículos 14 y 16, los principios de seguridad jurídica y de legalidad, los cuales constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano y son extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza de a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

97. De igual manera, el principio de legalidad tributaria contenido en el numeral 31, fracción IV, de la Norma Fundamental exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

98. Los artículos impugnados delegan funciones que corresponden al legislador en autoridades municipales exactoras a las que les permite fijar el hecho imponible y determinar de forma discrecional cuál servicio será considerado como un "derecho no especificado" en relación con su prestación en horas hábiles e inhábiles, siendo que tal desconocimiento del hecho imponible genera inseguridad jurídica en los contribuyentes.

99. Las disposiciones cuestionadas determinan, esencialmente, que los *otros* servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en el respectivo título, se cobrarán según la importancia del servicio que se preste. Establecen cuotas por los servicios que se presten en horas hábiles o inhábiles.



100. La accionante argumenta que no es admisible interpretar los preceptos reclamados en el sentido de que se trata de tarifas relativas a la prestación de servicios dentro o fuera del horario hábil determinado por las propias normas, porque si la intención del Congreso Local era imponer una tarifa en razón de que el servicio sea prestado en el horario hábil o inhábil bien pudo haber determinado expresamente a qué servicio se refería, como sí se previó en el artículo 65 la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo,²³ que explícitamente refirió a elaboración de actos jurídicos, contratos de arrendamiento, de compra-venta y donación de bienes muebles e inmuebles en horas hábiles.

101. Por tanto, considera que las disposiciones combatidas resultan inconstitucionales porque instauraron un "derecho" por la prestación de servicios cuyo hecho imponible se desconoce, al contener sólo algunos de los elementos esenciales de los derechos que cobrarán los Municipios jaliscienses involucrados, ya que delegaron de manera indebida la facultad de establecer el hecho imponible a las autoridades administrativas respectivas, quienes determinarán el hecho imponible y, si dicha prestación se realiza dentro o fuera de las horas hábiles, determinarán la tarifa que deberá satisfacer la persona contribuyente.

102. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado** por las razones que se exponen a continuación.

103. En primer lugar, se realizan algunas precisiones sobre la jurisprudencia que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en torno a los alcances del principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

104. A este respecto, este Tribunal Pleno, al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria, ha determinado que dicho principio consiste en

²³ "Artículo 65. Los otros servicios que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán según el costo del servicio que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en horas hábiles, por la secretaria general por cada uno, de:

a) Elaboración de actos jurídicos, contratos de arrendamiento, de compra-venta y donación de bienes muebles e inmuebles. \$234.34 ..."



que los elementos esenciales de los tributos –tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago– estén establecidos mediante un acto formal y materialmente legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes y en que dichos elementos esenciales estén determinados en la ley a efecto de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento en que cumpla con sus obligaciones tributarias y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.²⁴

²⁴ "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, registro digital: 232797.

"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa



105. Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que el principio 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.

106. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter **relativa** en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

107. 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.²⁵

y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.". Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 172, registro digital: 232796.

²⁵ "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



108. En ese sentido, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando **la ley contenga la regulación detallada 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,

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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, registro digital: 197375.

"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 todos los elementos que sirven de base para



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** de la contribución, 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.

109. 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 la determinación 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.²⁶

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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 2000, página 392, registro digital: 190643.

²⁶ "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio



110. Precisado lo anterior, es necesario retomar lo dispuesto en los preceptos impugnados que establecen el cobro de derechos "por servicios no identificados" y que fueron previamente reproducidos en el considerando "*II. PRECISIÓN DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS*".

111. Por su semejanza en cuanto a redacción y estructura de la mayoría de los preceptos, se reproducen únicamente los **artículos 64, fracciones I y II, de la**

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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, registro digital: 174070.

"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 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 aquel 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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 56, registro digital: 163097.



Ley de Ingresos del Municipio de Acatic y 74, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado:

"**Artículo 64.** Los **otros servicios** que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán **según la importancia del servicio** que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en **horas hábiles**, por cada uno, de:

\$274.60 a \$406.90

"II. Servicios que se presten en **horas inhábiles**, por cada uno, de:

\$88.20 a \$850.20 ..."

"**Artículo 74.** Los **otros servicios** que provengan de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del Convenio de Coordinación Fiscal en materia de derechos, y que no estén previstos en este título, se cobrarán **según el costo del servicio** que se preste, conforme a la siguiente:

"TARIFA

"I. Servicios que se presten en **horas hábiles**, por cada uno, de:

\$58.41 a \$768.25

"II. Servicios que se presten en **horas inhábiles**, por cada uno, de:

\$137.14 a \$1,227.92 ..."

112. Los preceptos impugnados establecen el cobro de derechos por "**otros servicios**" **prestados en horas hábiles o inhábiles** por las autoridades municipales, **según la importancia o costo del servicio**, sin que se precise la clase, tipo o la naturaleza del servicio prestado por las autoridades municipales.



113. En relación con el **artículo 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos de Acatlán de Juárez**, debe realizarse un pronunciamiento especial porque el legislador decidió denominarle **producto**:

"Artículo 106. Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

"...

"XVI. Servicios que se presten en horas hábiles, por cada uno, de:

"\$615.88 a \$718.53

"XVII. Servicios que se presten en horas inhábiles, por cada uno, de:

"\$684.13 a \$861.58 ..."

114. Al respecto, es importante precisar que este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que el control de regularidad constitucional de normas tributarias debe realizarse a partir de la verdadera naturaleza jurídica de las contribuciones, con independencia de la denominación que le haya dado el legislador o la que señalen las partes,²⁷ por tanto, en este caso es necesario dilucidar cuál es la naturaleza jurídica del cobro previsto en el referido precepto.

115. En el caso del **artículo 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos de Acatlán de Juárez**, el legislador local le denominó **producto** al ingreso que percibe el Municipio por la prestación de servicios en horas hábiles o inhábiles, sin que se haya señalado la clase, tipo o naturaleza del servicio que generaría ese ingreso para el Municipio.

²⁷ "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital: 232852.



116. El mismo legislador local, en el artículo 7, fracciones II y III, del Código Fiscal del Estado de Jalisco,²⁸ definió como **derecho** a la contraprestación establecida en la ley, por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público; en tanto que, definió como **producto** al ingreso que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales.

117. Para determinar si el cobro de un servicio prestado por el Municipio es un derecho o un producto, necesariamente debe determinarse si éste se presta en ejercicio de funciones de derecho público, sin embargo, el **artículo 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos de Acatlán de Juárez** no establece qué tipo o clase de servicio se presta, por lo que, de su redacción no es posible colegir si se presta un servicio relacionado con las funciones de derecho público del Municipio.

118. En este escenario, este Tribunal Pleno estima que el cobro previsto en el **artículo 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos de Acatlán de Juárez tiene la naturaleza jurídica de derecho, esencialmente, porque su cobro se instituyó por medio de una ley, característica esencial de las contribuciones, es una obligación *ex lege* cuyo cumplimiento se puede exigir coactivamente**; mientras que los productos son recursos que pueden recibir los Municipios sin que sea necesaria la existencia de una ley que establezca sus

²⁸ Artículo 7. Para los efectos de aplicación de este Código, se entenderá por:

"I. Impuestos. Las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y jurídicas para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Estado;

"II. Derechos. Las contraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que preste el Estado en su función de Derecho Público;

"III. Productos. Los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales;

"IV. Aprovechamientos. Los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales; y

"V. Participaciones. Las cantidades que el Estado de Jalisco, tiene derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos."



elementos, es una prestación que surge necesariamente por la voluntad del particular.²⁹

119. Así pues, la naturaleza jurídica del ingreso que el Congreso de Jalisco estableció en favor del Municipio de **Acatlán de Juárez** en el **artículo 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos de dicho Municipio**, en ejercicio de su potestad tributaria, no puede ser otra que la de un derecho, por dos razones, primero, porque se refiere a la prestación de un servicio y, segundo, porque los productos quedan fuera de la potestad tributaria de la Legislatura Local, ya que éstos se establecen por acuerdos entre el Municipio y los particulares, sin que sea necesaria la existencia de un acto legislativo que lo autorice.

120. En conclusión, con independencia de que la Legislatura Local le haya denominado producto al ingreso previsto en el **artículo 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos de Acatlán de Juárez**, lo cierto es que su naturaleza jurídica es la de un **derecho**, al igual que el resto de los preceptos que son materia de este apartado.

121. Con las precisiones anteriores respecto al parámetro de regularidad constitucional y a la naturaleza jurídica de las contribuciones contenidas en los preceptos impugnados, ahora se analiza su regularidad constitucional.

122. Ahora bien, los preceptos impugnados gravan la prestación de "otros servicios" por las autoridades municipales, estableciendo dos rangos para determinar el monto del derecho en función del horario en que se presta el servicio, esto

²⁹ "... los productos, al no ser contribuciones, escapan a la actual disposición del Art. 115 Constitucional que atribuye a las Legislaturas de los Estados el poder fiscal municipal. Sin embargo, existen casos en que por ignorancia o por otras razones pretenden los Congresos Estatales atribuirse facultades en materia de productos municipales, no obstante que carecen de ellas en absoluto. Por tanto, convendría también la definición constitucional de la autonomía municipal a este respecto.

"... Mientras que el precio o producto es un ingreso que percibe el Estado porque éste y el particular se ponen de acuerdo, es decir, es un ingreso producido por una fuente *ex-voluntate*, el derecho o tasa, como tributo que es, es debido por el contribuyente en virtud de que la soberanía del Estado hace obligatorio su pago. De no aceptarse lo anterior no habría diferencia jurídica entre el producto y el derecho.". De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 28a. edición, Porrúa, México, 2008, pp. 245 y 332.



es, en horas hábiles o inhábiles; sin que se precise el tipo o clase de servicio público municipal que se está cobrando, es decir, el legislador no definió el hecho imponible de la contribución.

123. La referencia a las horas hábiles o inhábiles en que se presta el servicio público municipal de ningún modo es un elemento que haga las veces del hecho imponible, por el contrario, se trata de un elemento circunstancial a la prestación de cualquier servicio público municipal, pero que nada dice sobre la actividad que realizan las autoridades municipales o sobre el costo por la prestación del servicio que deba reintegrarse a la hacienda municipal.

124. En los términos en los que se encuentran redactados los preceptos impugnados, delegan a la autoridad municipal la facultad de determinar qué servicios quedan gravados conforme a tales preceptos, violando con ello el principio de legalidad tributaria ya que el objeto de la contribución (hecho imponible) es un elemento que invariablemente debe estar regulado por una ley.

125. Previamente se explicó que el principio de reserva de ley en materia tributaria es de carácter relativo, en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal; sin embargo, tratándose del hecho imponible de una contribución es imprescindible que esté debidamente previsto en la ley, de lo contrario los particulares no tienen certeza de si un servicio realizado por las autoridades municipales está gravado o no, esto aunado a que no necesariamente todos los servicios públicos conllevan un costo, pues algunos pueden estar sujetos al principio de gratuidad; incluso, algunos servicios pueden beneficiar a una colectividad indeterminada y difusa sin que sea posible determinar en qué medida una persona se beneficia del servicio.

126. Además, los preceptos impugnados establecen rangos para determinar la cuota de la contribución, estableciendo una cantidad mínima y una máxima, delegando a la autoridad municipal la facultad de determinar el monto a pagar por concepto del derecho, tomando como único parámetro la hora, hábil o inhábil, en que se prestó el servicio; sin embargo, el horario es un elemento circunstancial que no refleja el costo de la prestación de un servicio público, máxime que en el caso se desconoce cuál es el hecho imponible.



127. Por las razones expuestas, se concluye que los preceptos impugnados transgreden el principio de legalidad tributaria, al no establecer el hecho imponible de la contribución.

128. Adicionalmente, en el caso de los Municipios **Acatic, Ahualulco de Mercado, Atoyac, Villa Hidalgo, Villa Purificación, Zacoalco de Torres y Zapopan**, los preceptos impugnados establecen que los servicios se **cobrarán según su importancia (no su costo)**; la importancia del servicio es una cuestión subjetiva que está sujeta a la apreciación de las autoridades municipales y que no toma en cuenta que el cobro de los derechos por servicios necesariamente debe determinarse en función del costo que representa la prestación de los servicios; consecuentemente, los preceptos impugnados de las leyes de ingresos de los Municipios mencionados transgreden, además, el principio de proporcionalidad tributaria.

129. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic; 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez; 74, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado; 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca; 84, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán; 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca; 78, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas; 58, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela; 65, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo; 85, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto; 61, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac; 115, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila; 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo; 71, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 65, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 80, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres; 102, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 83, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic; 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán De Vadillo; 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey; 104, fracciones



I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande y 87, letras f y g, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.

130. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos 118 y 119, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ríos Farjat se apartó de las consideraciones.

VI.3. Análisis de los artículos que establecen cobros por proporcionar información por solicitudes realizadas en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios

131. La titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos argumenta en su tercer concepto de invalidez que los preceptos impugnados que establecen el cobro por la reproducción de información pública en cumplimiento a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, vulneran los derechos reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública en diversas modalidades.

132. Refirió que el artículo 6o. de la Constitución Federal y los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran el derecho a la información como parte del derecho a la libertad de expresión, en tanto ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, con la obligación positiva para el Estado de suministrarla.

133. Precisó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos se han pronunciado respecto a la protección del derecho de acceso a la información en su doble vertiente, por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que



funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

134. En ese sentido, el Congreso Local debió atender a que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información de los archivos, registros, datos y documentos públicos, sin obstáculos ni impedimentos en su búsqueda y, para tal efecto, el Estado se encuentra obligado a establecer los medios e instrumentos idóneos.

135. Esencialmente, debió observar que el **principio de gratuidad en el acceso a la información pública** consagra la obligación para el Estado de proporcionar la información pública sin imponer mayores requisitos que los que el poder reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, tanto en la Norma Fundamental como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando –en su caso– sea procedente, justificado y proporcional, pues lo contrario significa propiciar un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información.

136. Tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, impera el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación; por lo que cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está cobrando la información.

137. Específicamente, respecto a los preceptos reclamados, la Comisión actora, de forma preliminar, precisó que aun cuando el legislador local les haya denominado productos a los cobros impugnados, lo cierto es que materialmente ostentan la naturaleza de un **derecho**, por lo que debió observar los principios que rigen a esta especie de contribuciones.

138. Estima que el cobro por certificaciones previsto en las normas impugnadas es injustificado, pues si bien el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, sino que también implica la certificación respectiva del funcionario



público autorizado, lo cierto es que, como lo ha sostenido este Alto Tribunal, en la relación de derecho público entre las partes no puede existir un lucro o ganancia, sino que la cuota aplicable debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

139. Tampoco considera justificable ni razonable la tarifa prevista por la expedición de copias certificadas en expedientes, pues estima que la cuota debe ser idéntica para todas las personas que soliciten expedientes, con independencia de la cantidad de fojas que obren en cada caso en concreto.

140. Refiere que mucho menos es válido el precepto previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, relativo a un cobro particular cuando se solicite un expediente de archivo histórico con una antigüedad mayor a los diez años, fijando un costo especial de \$219.00 M.N. (doscientos diecinueve pesos).

141. Por otra parte, destaca que la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, no garantiza certeza jurídica para los solicitantes de la información, porque primeramente dispone que las primeras veinte fojas no generan costo alguno, sin embargo, posteriormente, la misma norma prevé que tendrán un valor de \$2.00 M.N. (dos pesos) cada hoja a cargo del solicitante, lo cual no sólo genera incertidumbre jurídica, sino también que se separa del principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

142. Asimismo, el Poder Ejecutivo Federal en su primer concepto de invalidez controvierte diversos artículos que establecen cobros por la sola búsqueda de documentos, señalando que vulneran el derecho de acceso a la información pública gratuita; específicamente los artículos que establecen cobros por búsqueda de documentos para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, son el **50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños** y el **63, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo** (el resto de los preceptos controvertidos por el Ejecutivo Federal que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, serán analizados en el apartado siguiente).



143. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **fundado** por las razones que se exponen en los siguientes apartados.

144. En principio, es necesario desarrollar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, para lo cual es necesario exponer lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 5/2022³⁰ y 11/2022,³¹ en las que recientemente se ha pronunciado sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, para lo cual se analizó el contenido del numeral 6o., fracción III,³² de la Constitución Federal, haciéndose énfasis en que, en específico, el de **gratuidad**, constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, toda vez que su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

145. Ese principio quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³³ que establece 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.

146. De igual forma, en el numeral 141³⁴ de la mencionada ley general se previó que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos **no podrán**

³⁰ Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

³¹ Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

³² "Artículo 6o. ...

"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. ..."

³³ "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.

"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."

³⁴ "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:



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.

147. Esto es, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.

148. En particular, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018,³⁵ este Tribunal Pleno determinó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio de dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en lo que importa, del dictamen de la Cámara de Diputados se observa que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que **los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma.**

³⁵ 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."

³⁵ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 6 de diciembre de 2018.



149. En ese asunto también se hizo referencia a lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 5/2017**,³⁶ en la que se analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes; así, se puntualizó –en lo que importa– que, al emitir la referida ley general, el legislador enfatizó que atendiendo al principio de gratuidad sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

150. En suma, se precisó que el texto constitucional establece 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.

151. Asimismo, el Pleno indicó que, en términos de los artículos 1; 2, fracciones II y III; 17, primer párrafo; 124, fracción V; 133; 134 y 141, entre otros, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable.**

152. 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.

153. Además, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados e iguales para

³⁶ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 28 de noviembre de 2017.



todos aquellos que reciban el mismo servicio, lo cual se sustenta en la jurisprudencia P./J. 3/98³⁷ 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."

154. En conclusión, 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.

155. Como se ve, los dos aspectos mencionados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable, se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.

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

157. Es así 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.

³⁷ Jurisprudencia P./J. 3/98, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



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

159. Es por ello que, en caso de incumplir ese deber, 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.

160. Ahora, este Tribunal Pleno considera necesario determinar cuál es la naturaleza jurídica de los cobros previstos en los preceptos impugnados, ya que en algunos casos el legislador local decidió denominarles **derechos** y, en otros, **productos**, lo cual se puede apreciar en la transcripción de los respectivos preceptos:

LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

1 Ley de Ingresos del Municipio de Acatic

Artículo 80. Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

"...

"**VII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

"...

"b) Hoja certificada	\$23.21
"c) Memoria USB de 16 GB:	\$81.24
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.61."



2 Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez

"**Artículo 106.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**XV.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"**b)** Hoja certificada \$23.00

"**c)** Memoria USB de 32 gb: \$151.50

"**d)** Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00

" ...

"**6.** ... con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas, ..."

3 Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco de Mercado

"**Artículo 83.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos de tipo corriente provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"**b)** Hoja certificada \$23.54

"**c)** Memoria USB de 8 gb: \$82.39

"**d)** Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.77 ..."



4 Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca

"**Artículo 84.** Los **productos** por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada	\$23.00
"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.00
"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.00."

5 Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán

"**Artículo 99.** El Municipio percibirá los **productos** provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"b) Hoja certificada:	\$23.76
"c) Memoria USB de 8Gb:	\$83.16
"d) Información en disco compacto (CD/DVD) por cada uno:	\$11.88."

6 Ley de Ingresos del Municipio de Ameca

"**Artículo 75.** Los **derechos** por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:

" ...



"VI. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$80.00

"a. Cuando se solicite un expediente de archivo histórico con una antigüedad mayor a los 10 años y el tratamiento del documento sea especial, el costo por expediente en copia simple: \$219.00."

"**Artículo 84.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada: \$23.00

"c) Memoria USB de 8 GB: \$82.00

"d) Información de disco compacto (CD/DVD) por cada uno: \$12.00."

7 Ley de Ingresos del Municipio de Arandas

"**Artículo 94.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada \$24.20

"c) Memoria USB de 8 gb: \$85.55

"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$12.10."



8 Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela

"**Artículo 74.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"**b)** Hoja certificada \$23.00

"**c)** Memoria USB de 8 gb: \$80.85

"**d)** Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00 ..."

9 Ley de Ingresos del Municipio de Atengo

"**Artículo 62.** Los **derechos** por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:

"TARIFA

" ...

"**V.** Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$44.29."

"**Artículo 80.** Los **productos** por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:

" ...

"**IX.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"**b)** Hoja certificada \$23.00



	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.85
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.00 ..."
10	Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo	
	"Artículo 80. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:	
	"	
	"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> :	
	"	
	"b) Hoja certificada	\$21.00
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$73.50
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.50."
11	Ley de Ingresos de Atotonilco El Alto	
	"Artículo 101. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos provenientes de los siguientes conceptos:	
	"	
	"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> :	
	"	
	"b) Hoja certificada	\$23.10
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$80.85
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.55 ..."
12	Ley de Ingresos de Atoyac	
	"Artículo 56. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:	



"TARIFA

" ...

"V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$41.00."

"**Artículo 81.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los productos de tipo corriente provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco:

" ...

"b) Hoja certificada \$23.00

"c) Memoria USB de 8 gb: \$81.00

"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$12.00 ..."

13 Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños

"**Artículo 50.** Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente: TARIFA

" ...

"V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$34.99."

14 Ley de Ingresos de Tequila

"**Artículo 127.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...



"IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada \$22.00

" ...

"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$11.00 ..."

15 Ley de Ingresos de Villa Hidalgo

"Artículo 93. Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada \$2.00

"c) Memoria USB: \$95.00

"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$15.00 ..."

16 Ley de Ingresos de Villa Purificación

"Artículo 87. Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...



	"b) Hoja certificada	\$23.50
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$82.00
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.80 ..."
17	Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo	
	"Artículo 63. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente:	
	" ...	
	"V. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes para dar cumplimiento a lo estipulado en la Ley de Transparencia, excepto copias del registro civil, por cada uno: \$54.00."	
	"Artículo 74. Las personas físicas o jurídicas, que requieran información documental o elementos técnicos en atención a las solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia e Información pública del Estado de Jalisco</u> , pagarán los productos correspondientes conforme a lo siguiente:	
	" ...	
	"b) Hoja certificada	\$22.50
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$79.00
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$11.50 ..."
18	Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres	
	"Artículo 96. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:	
	"IX. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> :	
	" ...	
	"b) Hoja certificada	\$23.00
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$81.00
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.00 ..."



19 Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan

"**Artículo 121.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada: \$23.00

"c) Memoria USB de 8 gb: \$83.00

"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00 ..."

20 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic

"**Artículo 99.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**IX.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Hoja certificada \$23.00

"c) Memoria USB de 8 gb: \$80.00

"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno: \$10.00 ..."

21 Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo

"**Artículo 80.** Además de los **productos** señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:

" ...

"**VIII.** Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:



	" ...	
	"b) Hoja certificada	\$23.00
	"c) Memoria USB de 8gb:	\$82.39
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD), por cada uno:	\$10.00 ..."
22	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán del Rey	
	"Artículo 95. Además de los productos señalados en el artículo anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:	
	" ...	
	"XI. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco</u> :	
	" ...	
	"b) Información en disco magnético de 3' 1/2, por cada uno:	\$24.20
	"c) Información en disco compacto, por cada uno:	\$84.7
	"d) Videos en CD, DVD y otros formatos disponibles, por cada uno:	\$12.10 ..."
23	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande	
	"Artículo 109. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la <u>Ley de Transparencia y acceso a la Información pública del Estado de Jalisco y sus Municipios</u> .	
	" ...	
	"b) Hoja certificada:	\$23.00
	"c) Memoria USB de 8 gb:	\$81.00
	"d) Información en disco compacto (CD/DVD) por cada uno:	\$12.00."
24	Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo	
	"Artículo 96. Además de los productos señalados en el Artículo (sic) anterior, el Municipio percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos:	



" ...

"VIII. Por proporcionar información en documentos o elementos técnicos a solicitudes de información en cumplimiento de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios:

" ...

"b) Copia certificada por cada hoja: \$22.00

"c) Información en disco de video digital DVD, por cada uno: \$11.00

"d) Información en disco compacto, por cada uno: \$11.00

"e) Videocasete o Memoria usb de 8 gb, cada uno: \$77.00 ..."

161. Este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que el control de regularidad constitucional de normas tributarias debe realizarse a partir de la verdadera naturaleza jurídica de las contribuciones, con independencia de la denominación que le haya dado el legislador o la que señalen las partes,³⁸ por ello, en este caso es necesario dilucidar cuál es la verdadera naturaleza jurídica de los cobros contenidos en los preceptos impugnados.

162. En la mayoría de los preceptos el legislador local le denominó **producto** al ingreso que percibe el Municipio por proporcionar información en documentos o elementos técnicos, por solicitudes de información con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

³⁸ "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 79, Primera Parte, página 28, registro digital: 232852.



163. Ahora, el legislador local, en el artículo 7, fracciones II y III, del Código Fiscal del Estado de Jalisco,³⁹ definió como **derecho** a la contraprestación establecida en la ley, por los servicios que preste el Estado en su **función de derecho público**; en tanto que definió como **producto** al ingreso que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus **funciones de derecho público** y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales.

164. Para determinar si el cobro de un servicio prestado por el Municipio es un derecho o un producto, necesariamente debe determinarse si éste se presta en ejercicio de funciones de derecho público.

165. En el caso de los preceptos impugnados, **prevén cobros por la reproducción de información en poder de la autoridad municipal, la cual se considera un bien de dominio público** pues la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece en su artículo 1.2 que la información materia de ese ordenamiento es un bien de dominio público.⁴⁰

166. En estos términos, el legislador decidió establecer cobros por reproducir información que está sujeta a un régimen de derecho público, por tanto,

³⁹ Artículo 7. Para los efectos de aplicación de este Código, se entenderá por:

"I. Impuestos. Las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y jurídicas para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Estado;

"II. Derechos. Las contraprestaciones establecidas en la Ley, por los servicios que preste el Estado en su función de Derecho Público;

"III. Productos. Los ingresos que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales;

"IV. Aprovechamientos. Los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciba el Estado, no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones federales; y,

"V. Participaciones. Las cantidades que el Estado de Jalisco, tiene derecho a percibir de los ingresos federales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos."

⁴⁰ Artículo 1o. ...

"2. La información materia de este ordenamiento es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad, misma que tendrá en todo momento la facultad de disponer de ella para los fines que considere. ..."



estableció el cobro de **derechos** por la prestación de un servicio público a cargo de autoridades municipales. Además, es un cobro que se instituyó mediante un acto legislativo, característica principal de las contribuciones y que las distingue de los productos que para su cobro requieren necesariamente de la voluntad del particular, mientras que las contribuciones son exigibles coactivamente.

167. Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la totalidad de preceptos que se analizan en este apartado establecen derechos.

168. Una vez ha quedado expuesto el parámetro de regularidad constitucional aplicable, así como la naturaleza jurídica de cobros previstos en los preceptos impugnados, se analiza su regularidad constitucional.

169. Pues bien, conforme al parámetro de regularidad que se ha expuesto, **no puede establecerse cobro alguno por el acceso a la información pública.**

170. En el caso, los artículos 75, fracción VI, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca; 62, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 56, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac; 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños y 63, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo **establecen el cobro de derechos por la búsqueda de información para dar cumplimiento a solicitudes en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios;** consecuentemente, tales preceptos violan el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública, por lo que, es procedente declarar su invalidez.

171. Por otra parte, se ha señalado que, si bien el principio de gratuidad en materia de acceso a la información no debe cobrarse la búsqueda de información, **sí es posible establecer cobros por los costos que se generaron con motivo de la reproducción, envío y/o certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable.**



172. En este caso, el **resto de los preceptos impugnados⁴¹ establecen derechos por proporcionar información en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios**; específicamente establecen cuotas en función de los materiales utilizados para la reproducción de la información (memoria USB, disco compacto CD/DVD, disco magnético de 3' 1/2, videocasete), así como por las certificaciones que se realicen por hoja.

173. Pues bien, tales preceptos establecen derechos por la reproducción de información, lo cual en principio es válido, pero el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable, ya que si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado, es decir, se requiere de una motivación reforzada.

⁴¹ Artículos 80, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic; 106 fracción XV, incisos b), c) y d), así como numeral 6, en la porción normativa "costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas", de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez; 83, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado; 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca; 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán; 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca; 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas; 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela; 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo; 101, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto; 81, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac; 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila; 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo; 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres; 121, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic; 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo; 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey; 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande; y 96, fracción VIII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.



174. Lo anterior, porque en materia de acceso a la información en el que rige el principio de gratuidad, las tarifas o cuotas deben estar motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos; es decir, deberán sustentarse en una metodología que justifique el precio que se impone a los interesados.

175. A manera de ejemplo, en el procedimiento legislativo de la **Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo**, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, específicamente en el dictamen presentado por la Comisión de Hacienda y Presupuestos ante el Pleno del Congreso del Estado de Jalisco, cuya redacción es similar a los dictámenes de las otras leyes de ingresos impugnadas, se advierte que **no se motivó de manera objetiva y razonable el establecimiento de derechos relacionados con la reproducción de información pública**, únicamente se señaló que era necesario incrementar las cuotas y tarifas de todas las contribuciones municipales en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor:

"...

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Uno de los problemas principales que enfrentan los Municipios es la falta de recursos para realizar proyectos que impulsen el desarrollo del mismo y, que en ocasiones, se plasman en el Plan Municipal de Desarrollo en respuesta a las necesidades que se identifican en las comunidades; un ejemplo de ello es la falta de infraestructura para la prestación de servicios básicos (luz, agua, drenaje, etc.), el mantenimiento de caminos o la falta de infraestructura de comunicación a las poblaciones más retiradas de la cabecera municipal, o los espacios de esparcimiento familiar que necesita (sic) los ciudadanos para generar un ambiente de convivencia sana.

"En ese sentido, la facultad que le otorga al Municipio el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le permite hacerse allegar de recursos propios, que define a través de cuotas, tarifas y



tasas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras que proponga a la Legislatura estatal en su Iniciativa de Ley de Ingresos municipal.

"Por ello, el Ayuntamiento de Yahualica de González Gallo, Jalisco, propone en la presente Iniciativa de Ley de Ingresos un incremento general del 8.15 %, a las cuotas y tarifas de los rubros de derechos, productos, contribuciones especiales y aprovechamientos, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), previsto para el 2023 por el Banco de México, considerando que esto permitirá la actualización de las cuotas y tarifas, a fin de establecer un equilibrio entre los servicios que se otorgan y el costo que representa otorgarlos, sin que se vea afectada la capacidad adquisitiva del Municipio para obtener los bienes y servicios que se requieren para solventar las crecientes necesidades de la población en cuanto a obras, servicios, infraestructura, programas sociales y de innovación de la administración pública municipal.

"...

"El incremento general, junto con las particularidades que aquí se proponen, permitirá fortalecer las finanzas públicas del Municipio, con el menor impacto en la economía de los contribuyentes, considerando que realizar los incrementos desmedidos a las cuotas y tarifas de los impuestos, derecho y contribuciones de mejoras, pudiera generar cuentas incobrables o generar la imposibilidad de pago por parte de los usuarios. ..."

176. De la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que en todas las leyes impugnadas el Congreso Estatal **no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva y razonable que pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información**, lo cual transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

177. Incluso el legislador no estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las cuotas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información; por



ejemplo, el artículo 80, fracción VIII, inciso c), de la Ley Ingresos del Municipio de Atenguillo, establece que la reproducción de información en *memoria USB de 8 gb* tiene un costo de **\$73.50** (setenta y tres pesos con cincuenta centavos); mientras que el artículo 94, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, establece un costo por el mismo concepto en cantidad de **\$85.85** (ochenta y cinco pesos con ochenta y cinco centavos); sin que al respecto se advierta alguna razón que justifique que en dos Municipios de la misma entidad federativa los costos del mismo insumo sean distintos, aunado a que los Municipios no pueden pretenden obtener ganancias al prestar un servicio público.

178. Aun en el caso 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 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.

179. Además, debe considerarse que en algunos casos es posible que el material sea proporcionado directamente por quien solicita la información, siendo que, en estos casos, lo que se cobra de manera encubierta es la búsqueda de información, lo cual viola el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por motivos de condición económica.⁴²

⁴² Es ilustrativo lo establecido en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia: "Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples."



180. Finalmente, la Comisión accionante argumentó que la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, no garantiza certeza jurídica para los solicitantes de la información, porque primeramente dispone que las primeras veinte fojas no generan costo alguno, sin embargo, posteriormente, la misma norma prevé que tendrán un valor de \$2.00 (dos pesos) cada hoja a cargo del solicitante, lo cual no sólo genera incertidumbre jurídica, sino también que se separa del principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información.

181. Le asiste la razón a la accionante ya que el artículo 106, fracción XV, párrafo tercero, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, establece que "Cuando la información solicitada se entregue en copias simples, las primeras 20 veinte no tendrán costo alguno para el solicitante; a excepción del costo de los insumos generados"; luego, en el numeral 6 de la misma porción normativa se establece que los insumos *"correrán por parte del solicitante con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas, después de 20 hojas se pagarán al costo estipulado en el artículo 106, fracción XV, de la presente ley"*.

182. Así pues, el **artículo 106, fracción XV, párrafo tercero, numerales 1 y 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez** establece un costo por las primeras veinte copias simples cuando, conforme al artículo 141, último párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples.

183. De lo anterior resulta la invalidez del numeral 6, tercer párrafo, de la fracción XV del artículo 106 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, en la porción reclamada *"con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas"*; y, **por extensión**, del numeral 1 de la misma fracción y artículo, en la porción que indica *"excepción del costo de los insumos generados"*.

184. En relación con la **certificación de hojas**, ha sido criterio de esta Suprema Corte que la solicitud y el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo; por ende, a diferencia de las copias simples, que son



reproducciones fotográficas de documentos, las certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide y presumen una copia auténtica de un instrumento al haber sido comparado con su original y confrontarlo para reiterar que concuerdan.

185. Sin embargo, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por el servicio señalado, el cual **no fue motivado de manera reforzada por el legislador ordinario**, adicionalmente, se establecieron cuotas considerablemente distintas por el mismo servicio, por ejemplo, el artículo 93, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, establece una **cuota de \$2.00** (dos pesos) por hoja certificada, mientras que el artículo 84, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, por el mismo servicio establece una **cuota de \$23.00** (veintitrés pesos).

186. De la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas se advierte que el Congreso Estatal en ninguna de las leyes impugnadas justificó el cobro de las certificaciones.

187. Por las razones expuestas este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de los artículos 80, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic; 106 fracción XV, incisos b), c) y d), numeral 6, en la porción normativa "con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas" y, por extensión, del numeral 1, en la porción que indica "excepción del costo de los insumos generados" de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez; 83, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado; 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca; 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán; 75, fracción VI, inciso a), y 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca; 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas; 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela; 62, fracción V, y 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo; 101, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto; 56, fracción V, y 81, fracción VIII, incisos



b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac; 50, fracción V, de la Ley del Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños; 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila; 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo; 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 63, fracción V, y 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres; 121, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic; 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo; 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey; 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande; y 96, fracción VIII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.

188. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunos preceptos en función de los montos previstos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de todos los incisos b) que prevén los derechos por la expedición de copias certificadas y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 144 y 152.

VI.4. Análisis de los artículos que establecen cobros por búsqueda de documentos

189. En su primer concepto de invalidez el Poder Ejecutivo Federal argumenta que en los artículos que establecen cobros por la sola búsqueda de documentos, vulneran el derecho de acceso a la información pública gratuita y el principio de proporcionalidad tributaria, establecidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

190. Lo anterior porque el pago de una tarifa por la búsqueda de información pública representa un elemento discriminatorio, al negar la búsqueda de



información a quien no cuenta con recursos para cubrir las tarifas establecidas por la simple localización de la información.

191. Además, las porciones normativas reclamadas vulneran el principio de proporcionalidad, porque en ellas se fija una cuota por la búsqueda de documentos o información, sin que el legislador local haya justificado los elementos que sirvieron de base para determinarla, ni la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos y el valor comercial de los insumos, de manera que no es posible conocer si corresponden o no al costo de los materiales.

192. El concepto de invalidez es **fundado** por las razones siguientes.

193. Antes de desarrollar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, se precisa que los preceptos impugnados establecen el cobro de derechos por la búsqueda de documentos en los archivos municipales y no tienen relación con el derecho de acceso a la información pública, por tanto, su análisis se realizará bajo la óptica de los principios de justicia tributaria y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.

194. Pues bien, en principio conviene referir que el principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.

195. Este Alto Tribunal en las acciones de inconstitucionalidad 1/2022⁴³ y 2/2022,⁴⁴ entre otros precedentes, ha sostenido que para considerar constitucionales

⁴³ Se aprobó en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

⁴⁴ Se aprobó en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



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 iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

196. 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.⁴⁵

⁴⁵ Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.

Así como la tesis P./J. 3/98, cuyo rubro y texto es: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho



197. Apuntado lo anterior, este Tribunal Pleno considera necesario determinar cuál es la naturaleza jurídica de los cobros previstos en los preceptos impugnados, ya que en algunos casos el legislador local decidió denominarlos **derechos** y, en otros, **productos**, lo cual se puede apreciar en la transcripción de los respectivos preceptos:

LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023	
1	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan</p> <p>"Artículo 93. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"IV. Búsqueda de actas del Registro Civil, por periodo de 3 años calendario, por cada una: \$57.00</p> <p>"a) Por cada año adicional: \$38.00 ..."</p>
2	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Alto</p> <p>"Artículo 84. Las personas físicas o jurídicas que requieran de los servicios de la dirección o área de catastro que en esta sección se enumeran, pagarán los derechos correspondientes conforme a las siguientes: TARIFAS</p>

generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 1998, registro digital: 196933.



	<p>" ...</p> <p>"II. Certificaciones catastrales:</p> <p>" ...</p> <p>"b) Si además se solicita historial, se cobrará por cada búsqueda de antecedentes adicionales: \$144.42."</p>
3	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara</p> <p>"Artículo 62. Las personas físicas o jurídicas que requieran de los servicios de la dependencia competente que en este capítulo se enumeran, pagarán los derechos correspondientes por las diferentes modalidades de cobro incluidas las que se realizan a través del portal de internet del Municipio, conforme a la siguiente: TARIFA</p> <p>" ...</p> <p>"III. Informes:</p> <p>"a) Informes catastrales, por cada búsqueda: \$80.00."</p>
4	<p>Ley de Ingresos de Tonalá</p> <p>"Artículo 75. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente:</p> <p>" ...</p> <p>"III. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes, excepto copias de actas del Registro Civil, por cada una: \$120.00 ..."</p>
5	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo</p> <p>"Artículo 72. Los productos por concepto de formas impresas, copias, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las siguientes tarifas:</p> <p>"I. En la venta de formas valoradas se cobrará el valor consignado en las mismas:</p> <p>" ...</p> <p>"x) Solicitud de búsqueda de documentos en el archivo municipal: \$38.00."</p>



6	Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec "Artículo 114. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones pagarán los derechos correspondientes conforme a la siguiente: TARIFA " ... "III. Cuando el certificado, copia o informe requiera búsqueda de antecedentes, por cada uno: \$48.67 "IV. Búsqueda de actas del Registro Civil, por periodo de 3 años calendario \$45.53 "a) Por cada año adicional \$31.18."
7	Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano "Artículo 120. Las personas físicas o jurídicas que requieran certificaciones, pagarán los derechos correspondientes conforme a las siguientes: TARIFAS " ... "IV. Búsqueda de actas del Registro Civil, por periodo de 3 años calendario, por cada una: \$53.00 ..."
8	Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla "Artículo 66. Los derechos por este concepto se causarán y pagarán, previamente, conforme a la siguiente: " ... "XIX. Búsqueda de recibos oficiales con excepción del Departamento de Registro Civil "a) si el acceso a éste está en medios electrónicos \$60.63 "b) Si la búsqueda es en físico \$121.24 "XX. Búsqueda de información en documentos de registro civil "a) si la búsqueda es menor a 10 años atrás \$60.63 "b) si la búsqueda es mayor a 10 años atrás \$121.24."



9	<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque</p> <p>"Artículo 71. Las personas físicas y jurídicas que requieran certificaciones, pagarán, los Derechos correspondientes, conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"CUOTAS</p> <p>"...</p> <p>"XIII. Búsqueda de antecedentes en la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad: \$110.00."</p>
10	<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos</p> <p>"Artículo 97. Los productos por concepto de formas impresas, calcomanías, credenciales y otros medios de identificación, se causarán y pagarán conforme a las tarifas señaladas a continuación:</p> <p>"I. Formas impresas:</p> <p>"...</p> <p>"x) Búsqueda de documentos oficiales en la oficina de Archivo Municipal, por cada copia: \$85.00."</p>

198. De lo anterior se advierte que los artículos 72, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 97, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos; les denominan **productos** a los cobros por concepto de búsqueda de documentos en los archivos municipales.

199. Pues bien, como se expuso en los apartados anteriores, el legislador local, en el artículo 7, fracciones II y III, del Código Fiscal del Estado de Jalisco, definió como **derecho** a la contraprestación establecida en la ley, por los servicios que preste el Estado en su función de derecho público; en tanto que, definió como **producto** al ingreso que percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales.

200. Para determinar si el cobro de un servicio prestado por el Municipio es un derecho o un producto, necesariamente debe determinarse si éste se



presta en ejercicio de funciones de derecho público; en el caso de los preceptos impugnados, prevén **cobros por la búsqueda de documentos en los archivos municipales**; el resguardo y uso que la autoridad municipal realiza respecto de dicha información está sujeta a un régimen de derecho público, pues se regula por la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.⁴⁶

201. Así pues, el legislador decidió establecer cobros por la búsqueda de documentos en archivos municipales, actividad que está sujeta a un régimen de derecho público, por tanto, esos cobros tienen la naturaleza jurídica de derechos; además los cobros se instituyeron por medio de una ley, es decir, es una obligación *ex lege* cuyo cumplimiento se puede exigir coactivamente; mientras que los productos son recursos que pueden recibir los Municipios sin que sea

⁴⁶ Artículo 2. La presente Ley tiene por objetivos:

"I. Promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados, contribuyendo a la eficiencia y eficacia de la administración pública, la correcta gestión gubernamental y el avance institucional;

"II. Asegurar el acceso oportuno a la información contenida en los archivos y con ello la rendición de cuentas, mediante la adecuada administración y custodia de los archivos que contienen información pública gubernamental;

"III. Regular la organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, a fin de que éstos se actualicen y permitan la publicación en medios electrónicos de la información relativa a sus indicadores de gestión y al ejercicio de los recursos públicos, así como de aquella que por su contenido sea de interés público;

"IV. Promover el uso y difusión de los archivos producidos por los sujetos obligados, para favorecer la toma de decisiones, la investigación y el resguardo de la memoria institucional del Estado de Jalisco;

"V. Promover el uso y aprovechamiento de tecnologías de la información para mejorar la administración de los archivos por los sujetos obligados;

"VI. Sentar las bases para el desarrollo y la implementación progresiva de un sistema integral de gestión de documentos electrónicos encaminado al establecimiento de gobiernos digitales y abiertos en el ámbito estatal y municipal que beneficien con sus servicios a la ciudadanía;

"VII. Establecer mecanismos que permitan a las autoridades estatales y municipales, la colaboración en materia de archivos entre ellas y con autoridades federales;

"VIII. Promover la cultura de la calidad en los archivos mediante la adopción de buenas prácticas nacionales e internacionales;

"IX. Contribuir al ejercicio del derecho a la verdad y a la memoria, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Archivos, esta ley y las demás disposiciones aplicables;

"X. Promover la difusión y divulgación del patrimonio documental del Estado de Jalisco; y

"XI. Fomentar la cultura archivística y el acceso a los archivos."



necesaria la existencia de una ley que establezca sus elementos, es una prestación que para surgir requiere de la voluntad del particular.

202. Una vez ha quedado expuesto el parámetro de regularidad constitucional aplicable, así como la naturaleza jurídica de los cobros previstos en los preceptos impugnados, se analiza su regularidad constitucional.

203. Los preceptos impugnados establecen el cobro de **derechos por la sola búsqueda de información o documentación en los archivos municipales** y, en algunos casos, establecen el cobro de derechos cuando para realizar una certificación sea necesario buscar documentos; ahora, como lo afirma la accionante, tales preceptos transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que **los servicios de búsqueda de documentación o información implican la intervención de un servidor público que realiza la acción misma.**

204. Al tratarse de derechos por la prestación de servicios, la cuota o tarifa debe atender a los costos que para el Municipio representa prestar ese servicio, en el caso de búsqueda de documentación e información es una actividad que se realiza por un funcionario público, actividad que es inherente al trabajo que realiza en la administración pública municipal y que no necesariamente le genera costos adicionales al Municipio, más allá del salario del respectivo funcionario público.

205. La búsqueda de información y documentación por un funcionario público es una actividad inherente a las funciones que realiza en la administración pública municipal; de modo que, al realizar esas actividades no puede existir un lucro o ganancia, únicamente se pueden cobrar los costos generados por prestar el servicio, sin embargo, en el caso de los preceptos impugnados no se advierte que para la búsqueda de documentación e información se requieran materiales adicionales a la actividad misma del funcionario público.

206. Si bien es posible que se generen costos por la reproducción de información y documentación solicitada, así como su eventual certificación, lo que en este caso gravan los preceptos impugnados es solamente la búsqueda que realiza el servidor público, lo cual no genera costos adicionales a las autoridades municipales pues tienen a su cargo el resguardo de los archivos municipales.



207. Atendiendo a los razonamientos precisados, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 93, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 84, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto; 62, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara; 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá; 72, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 114, fracciones III y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec; 120, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano; 66, fracciones XIX, incisos a) y b), y XX, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla; 71, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque y 97, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos.

208. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

VI.5. Análisis de los artículos que establecen multas por provocar molestias por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello

209. El Ejecutivo Federal en su segundo concepto de invalidez controvierte la constitucionalidad de los preceptos que establecen multas por provocar molestias a las personas o a sus bienes por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; porque considera que vulneran los principios de interdependencia e indivisibilidad, el derecho al acceso al deporte, libre desarrollo de la personalidad y de legalidad, en su vertiente de taxatividad, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto, 4o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

210. Argumenta que las disposiciones reclamadas obstaculizan el derecho reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal que establece que toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, razón por la cual la privación del derecho al libre esparcimiento y desarrollo del deporte afecta negativamente a los derechos que se ligan con su ejercicio.



211. Las porciones normativas impugnadas vulneran el principio al libre desarrollo de la personalidad, toda vez que el congreso estatal no puede interferir en la libertad de los individuos para el desarrollo de la cultura física y deporte al establecer una multa por provocar molestias a las personas o a sus bienes por la práctica de juegos o deportes.

212. La previsión de dicha multa infringe la posibilidad de las personas (menores de edad en su mayoría) a desarrollar libremente su personalidad, ya que la elección de las actividades recreativas es una decisión que pertenece exclusivamente a los particulares, es decir, forma parte de la autonomía personal protegida por la Constitución Federal, por lo que el legislador local está obligado a protegerlo y no a disminuir ni restringir ese derecho.

213. Asimismo, argumenta que los artículos impugnados contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, que exige que las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; ya que además de vulnerar el derecho a la libertad de decisión, imponen una sanción injustificada, sin sustento alguno, o motivación de que necesariamente la sociedad lo requiere.

214. Resulta ambigua, abierta y poco clara la manera en que el legislador local estableció las sanciones, dado que no previó el parámetro para determinar qué tipo de juego o deporte amerita una multa, ni estableció qué tipo de acción puede llegar a provocar molestias.

215. Las normas que se impugnan, al indicar que aplicará una multa contra la causa de molestia, "por la práctica de juegos o deportes individuales", implican necesariamente una evaluación subjetiva de la autoridad municipal, cuya brecha de apreciación de la norma es desproporcionada, pues cualquier juego o reunión sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.

216. El concepto de invalidez es **fundado** por las razones que se exponen a continuación.



217. Previo al análisis de las normas cuestionadas este Tribunal Pleno estima conveniente retomar las consideraciones expuestas al resolver la acción de inconstitucionalidad 34/2019.⁴⁷

218. En dicho asunto se indicó que este Alto Tribunal ha reconocido en diversos criterios, que dentro del derecho administrativo sancionador se encuentran, entre otras, las sanciones administrativas a los reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, cuarto párrafo, constitucional que, a su vez, dispone que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales únicamente podrán consistir en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad; sin embargo, si el infractor no paga la multa impuesta, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso del plazo mencionado.

219. La tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572, es un ejemplar de esa postura. Establece:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio

⁴⁷ Resuelta en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los señores 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 tema de taxatividad en materia de sanciones administrativas).



de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, **al menos, existen cinco ramas del derecho referido**, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: **1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional;** 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, **en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal.** Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. **Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio."**

220. Asimismo, se ha establecido que los principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo sancionador con los matices y modulaciones propias de la expresión de la potestad punitiva del Estado de que se trate. De manera



que, por ejemplo, el principio de reserva de ley que, a su vez, integra el diverso de estricta legalidad en materia penal, no es aplicable tratándose de sanciones administrativas, pues la conducta sancionable puede ser desarrollada en diversos instrumentos normativos atendiendo a su grado de especificidad o a las necesidades técnicas respectivas. Corrobora lo expuesto, los criterios siguientes:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede 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. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador –apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal– irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal."⁴⁸

⁴⁸ Jurisprudencia P./J. 99/2006 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, registro digital: 174488.



"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón."⁴⁹

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES. El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción

⁴⁹ Jurisprudencia P./J. 100/2006 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667, registro digital: 174326.



jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época."⁵⁰

221. Conforme a lo expuesto, los principios de la materia penal son aplicables con matices y modulaciones al derecho administrativo sancionador, dentro del cual se encuentran las sanciones administrativas aplicables a las conductas infractoras de reglamentos de policía a que se refiere el artículo 21, párrafo cuarto, constitucional.

⁵⁰ Tesis aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 573, registro digital: 2007407.



222. Para efectos de este estudio, destaca el principio de legalidad reconocido en el artículo 14, párrafo tercero, del propio ordenamiento fundamental, en cuanto a que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

223. Al interpretar dicho precepto, este Alto Tribunal ha establecido que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica, de manera que debe ser redactada de forma clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable, aunado a que debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.

224. Asimismo, que el principio de legalidad se conforma por diversos subprincipios o garantías, dentro del cual está el de **taxatividad que se traduce en la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.**

225. También, que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, de modo que no sólo son válidas las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora y de la sanción aplicable, pues ello es lógicamente imposible ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, sino que lo que se pretende al analizar si una norma respeta el principio de taxatividad es determinar que su grado de imprecisión es razonable, es decir, que es lo suficientemente clara.

226. Finalmente, se ha reconocido que la aplicación de tales principios tanto en materia penal como en las diversas disciplinas conducentes, no es excluir totalmente el aspecto subjetivo de su entendimiento y aplicación, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, es decir, proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

227. Así, lo que se ha pretendido con el análisis e interpretación del principio de legalidad reconocido en el artículo 14 constitucional es garantizar la seguridad



júridica de las personas en dos dimensiones, la primera, permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y, la segunda, proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

228. Es aplicable a lo anterior, el criterio que informa la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.):

"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. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden



verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.⁵¹

229. Con apoyo en tales premisas se realizará el análisis de constitucionalidad de las normas aquí impugnadas a fin de determinar su validez o invalidez.

230. Ahora bien, a continuación, se transcriben los preceptos impugnados:

LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

1 Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan

"Artículo 128. Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las Leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, liquidándose ante la Tesorería Municipal, conforme a lo establecido en el artículo 19 de ésta Ley, tomando en cuenta que para el cálculo conforme a la siguiente tarifa:

"...

"E. POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE ZAPOPAN, JALISCO, Y AL REGLAMENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO.

⁵¹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, registro digital: 2006867.



" ...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 21.98 a 136.39 UMA."

2 Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos

"**Artículo 92.** Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, conforme a la siguiente: TARIFAS

"**VI.** Violaciones a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:

" ...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 24.17 a 150.00 UMA ..."

3 Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano

"**Artículo 149.** Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, liquidándose ante la tesorería municipal, conforme a lo establecido en el artículo 19 de esta ley, tomando en cuenta que para el cálculo conforme a la siguiente tarifa:

" ...

"**E. POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE TAMAZULA DE GORDIANO, JALISCO.**

" ...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 21.98 a 136.39 UMA."

4 Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende

"**Artículo 99.** Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, conforme a la siguiente: TARIFA



" ...

"V. Violaciones al Bando de Policía y Buen Gobierno y a la Ley del Servicio de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:

" ...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: \$2,066.00 a \$12,826.00."

231. Los preceptos citados prevén la imposición de multas para sancionar la conducta consistente en **provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto, fuera de los sitios destinados para ello.**

232. Este Alto Tribunal considera que los preceptos impugnados son inconstitucionales por violar el principio de taxatividad, ya que su redacción es ambigua y delega un amplio margen de discrecionalidad tanto a las autoridades municipales, como a los particulares que consideren que la conducta sancionada les generó molestias.

233. Conforme al artículo 197⁵² de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, al cual remiten los preceptos impugnados, le corresponde a la autoridad municipal individualizar la sanción, para lo cual deberá tomar en cuenta la gravedad de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de eliminar prácticas establecidas.

234. Para la individualización de la sanción, es necesario determinar si existió alguna **molestia** hacia una persona o a sus bienes, esto conlleva la

⁵² Art. 197. En cada infracción de las señaladas en las Leyes de Ingresos Municipales u otras disposiciones de carácter fiscal, se aplicarán las sanciones correspondientes, conforme a las reglas siguientes:

"I. Las autoridades fiscales, al imponer las sanciones que correspondan, tomarán en cuenta la gravedad de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de eliminar prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir, en cualquier forma, las disposiciones legales y reglamentarias; ..."



apreciación subjetiva de la autoridad, como de la persona que se dice molesta, para determinar qué clase o tipo de molestia requiere ser sancionada y, además, en qué grado pues la sanción pecuniaria debe fijarse entre los límites establecidos en los propios preceptos.

235. Lo anterior, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los particulares, pues la calificación que haga la autoridad en función de la apreciación que en su caso exponga la persona que se dice molesta, no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, no sólo de una autoridad administrativa sino también de los particulares que se dicen afectados con la conducta, lo cual conlleva que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una actividad pudiera resultarle altamente molesta, para otra no representaría afectación alguna.

236. Además, resulta aún más ambiguo que los propios preceptos establezcan que la conducta sancionable es aquella que **no causa daños**, pues con esto se genera un mayor estado de discrecionalidad a las autoridades y a los particulares que aduzcan molestia, pues prescindir del concepto de "daños" implica no contar con un parámetro objetivo para determinar si la conducta resultó molesta, pues por sentido común se puede considerar que una actividad es molesta si generó una pérdida o menoscabo en el patrimonio, sin embargo, la sola expresión de "molestias" (prescindiendo del concepto "daños") genera un amplio margen de discrecionalidad tanto para las autoridades como para los particulares que se consideren molestados.⁵³

237. En efecto, la ausencia del elemento "daño" implica prescindir de un elemento que puede resultar útil para cuantificar y cualificar la gravedad de la conducta, es decir, en función del daño se puede determinar la gravedad de la conducta, como un nexo causal.

⁵³ Código Civil del Estado de Jalisco

"Art. 1415. Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación."



238. Además, en los preceptos impugnados, el legislador del Estado de Jalisco sanciona la conducta consistente en provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto, fuera de los sitios destinados para ello, sin precisar cuáles son los sitios en los que se puede realizar esa actividad.

239. Si bien las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) pueden crear infraestructura para la práctica de juegos y deportes o simplemente destinar lugares para que realicen tales actividades, lo cierto es que la práctica de juegos y deportes puede realizarse en una diversidad de espacios públicos o privados; de tal forma que, si bien la autoridad pública puede determinar qué lugares pueden destinarse a tales actividades, los particulares también pueden disponer de diversos lugares para dicha finalidad.

240. Tampoco se prevé qué clase de deportes pueden dar lugar a la imposición de la sanción, lo que resulta ambiguo pues el artículo 5 de la Ley General de Cultura Física y Deporte clasifica al deporte, al menos, en tres tipos: **I) social:** el deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación (fracción VI del citado numeral); **II) de rendimiento:** el deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas puedan mejorar su nivel de calidad deportiva como aficionados, pudiendo integrarse al deporte de alto rendimiento, o en su caso, sujetarse adecuadamente a una relación laboral por la práctica del deporte (fracción VII); y **III) de alto rendimiento:** el deporte que se practica con altas exigencias técnicas y científicas de preparación y entrenamiento, que permite al deportista la participación en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competiciones y pruebas oficiales de carácter internacional (fracción VIII).⁵⁴

⁵⁴ "Artículo 5. Para efecto de la aplicación de la presente Ley, se considerarán como definiciones básicas las siguientes:

"...



241. En relación con los juegos que pueden dar lugar a la imposición de la sanción, las normas impugnadas tampoco precisan el tipo de juegos que son materia de la sanción, en este caso el legislador soslayó que la palabra "juegos" tiene diversas acepciones⁵⁵ y se puede referir tanto a juegos no regulados como regulados, por ejemplo, los que son materia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

242. Por las razones expuestas, este Alto Tribunal considera que los preceptos impugnados son inconstitucionales por violar el principio de taxatividad, ya que su redacción es ambigua y delega un amplio margen de discrecionalidad tanto a las autoridades municipales, como a los particulares que aducen molestia por la práctica de juegos o deportes.

243. Por tanto, se declara la **invalidéz** de los artículos 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano y 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende.

244. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose del párrafo

"VI. Deporte Social: El deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación;

"VII. Deporte de Rendimiento: El deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas puedan mejorar su nivel de calidad deportiva como aficionados, pudiendo integrarse al deporte de alto rendimiento, o en su caso, sujetarse adecuadamente a una relación laboral por la práctica del deporte;

"VIII. Deporte de Alto Rendimiento: El deporte que se practica con altas exigencias técnicas y científicas de preparación y entrenamiento, que permite al deportista la participación en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competiciones y pruebas oficiales de carácter internacional; ..."

⁵⁵ Véase: [juego | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE-ASALE](#).



242, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 242.

VII. EXTENSIÓN DE INVALIDEZ

245. De conformidad con lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁶ la invalidez que se declare en la sentencia deberá extenderse a todas aquellas normas que mantengan una dependencia de los preceptos invalidados.

246. Así, para extender los efectos invalidantes a una norma jurídica, es necesario que exista una dependencia de validez entre la norma previamente declarada inconstitucional y otras del mismo sistema; para ello, este Alto Tribunal ha establecido los siguientes criterios:

A. Jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior.

B. Material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser.

C. Sistemático en sentido estricto o de la "*remisión expresa*", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados norma-

⁵⁶ "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; ..."



tivos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo.

D. Temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro.

E. De generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.

247. En el apartado **VI.1**, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de los artículos 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic; 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco de Mercado; 53, cuarto párrafo, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela; 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo; 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 56, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo; y 80, fracción III, letra a, numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.

248. Los referidos preceptos establecen las **cuotas** por concepto del derecho por la prestación del servicio de suministro agua y alcantarillado, que deben pagar los propietarios o poseedores de predios baldíos que tengan toma instalada; sin embargo, la invalidez debe extenderse a **toda la fracción III** de los respectivos preceptos ya que el resto de las porciones normativas que no fueron impugnadas y que están comprendidas en esa fracción, necesariamente requieren de las cuotas (invalidadas) para su aplicación, pues tales porciones normativas remiten a tales cuotas, como se puede apreciar en la siguiente transcripción:



**LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

1 Ley de Ingresos del Municipio de Acatic

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"...

"III. Predios Baldíos:

"a. Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

- "1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$126.28
- "2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.24
- "3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14

"b) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.

"c) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas normalmente.

"d) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios.

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.

"..."



2

Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"...

"**III.** Predios Baldíos:

"**a)** Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

"**1.** Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$106.66

"**2.** Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.20

"**3.** Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.11

"b) Los predios baldíos que no cuenten con toma instalada, pagarán el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada en el inciso a).

"c) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.

"d) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas normalmente.

"e) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios.

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.

"..."



3 Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela

"Artículo 53.

" ...

"Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"TARIFA

" ...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

- "1.** Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$67.08
- "2.** Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.22
- "3.** Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.09

"b) Los predios baldíos que no cuenten con toma instalada, pagarán el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada del inciso a)

"c) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.

"d) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas

"e) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.
 ..."



4

Ley de Ingresos del Municipio de Atengo

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"TARIFAS

"...

"**III.** Predios Baldíos o Lotes:

"**a)** Los predios baldíos (lotes) que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"**1.** Predios baldíos (lotes) hasta de una superficie de 1,500 m² \$33.71

"**2.** Predios baldíos (lotes) de 1,501 hasta de una superficie de 2,500 m²: \$71.32

"**3.** Mayores a 2,500 m² hasta 5,000 m²: \$142.63

"**4.** Predios mayores de 5,000 m² se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por 100 m² excedente: \$71.32

"**b)** Los predios baldíos (lotes) que no cuenten con toma instalada, pagarán el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada en el inciso a).

"**c)** En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.

"**d)** Los predios baldíos (lotes), propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas, tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores, en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas normalmente.

"**e)** Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.
..."



5

Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo

"**ARTÍCULO 58.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$91.85

"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.20

"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.07

"b) Los predios baldíos que no cuenten con toma instalada, pagarán el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada en el inciso a).

"c) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.

"d) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas normalmente.

"e) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios.

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida."



6

Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación

"**Artículo 62.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2:	\$49.00
"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2:	\$0.28
"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente:	\$0.17

"b) Los predios baldíos que no cuenten con toma instalada, pagarán el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada del inciso a)

"c) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.

"d) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas

"e) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.
..."



7

Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo

"**Artículo 57.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de este capítulo.

"TARIFA

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$100.50

"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.20

"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.10

"b) Los predios baldíos que no cuenten con toma instalada, pagaran el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada del inciso a).

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.

"..."

8

Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo

"**Artículo 56.** Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.

"...

"III. Predios Baldíos:

"a) Los predios baldíos que tengan tomas instaladas, pagarán mensualmente:

"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$48.56



	<p><u>"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.21</u></p>						
	<p><u>"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.14</u></p>						
	<p><u>"b) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedando el excedente en la categoría rústica del servicio.</u></p>						
	<p><u>"c) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas normalmente.</u></p>						
	<p><u>"d) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios</u></p>						
	<p><u>"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida. ..."</u></p>						
9	<p>Levy de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo</p> <p>"Artículo 80. Servicio a cuota fija. Los usuarios que estén bajo este régimen, deberán de efectuar, en los primeros 15 días del bimestre, el pago correspondiente a las cuotas mensuales aplicables, conforme a las características del predio, registrado en el padrón de usuarios, o las que se determinen por la verificación del mismo, conforme al contenido de esta sección.</p> <p>"TARIFA</p> <p>"...</p> <p>"III. Predios Baldíos:</p> <p>"a) Los predios baldíos que tengan toma instalada, pagarán mensualmente:</p> <tr><td></td><td><p><u>"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$123.90</u></p></td></tr> <tr><td></td><td><p><u>"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.26</u></p></td></tr> <tr><td></td><td><p><u>"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.15</u></p></td></tr>		<p><u>"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$123.90</u></p>		<p><u>"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.26</u></p>		<p><u>"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.15</u></p>
	<p><u>"1. Predios baldíos hasta de una superficie de 250 m2: \$123.90</u></p>						
	<p><u>"2. Por cada metro excedente de 250 m2 hasta 1,000 m2: \$0.26</u></p>						
	<p><u>"3. Predios mayores de 1,000 m2 se aplicarán las cuotas de los numerales anteriores, y por cada m2 excedente: \$0.15</u></p>						



"b) Los predios baldíos que no cuenten con toma instalada, pagarán el 50 % de lo correspondiente a la cuota señalada del inciso a)

"c) En las áreas no urbanizadas por cuyo frente pase tubería de agua o alcantarillado pagarán como lotes baldíos estimando la superficie hasta un fondo máximo de 30 metros, quedan el excedente en la categoría rústica del servicio.

"d) Los predios baldíos propiedad de urbanizaciones legalmente constituidas tendrán una bonificación del 50 % de las cuotas anteriores en tanto no sea transmitida la posesión a otro detentador a cualquier título, momento a partir del cual cubrirán sus cuotas e) Las urbanizaciones comenzarán a cubrir sus cuotas a partir de la fecha de conexión a la red del sistema y tendrán obligación de entregar bimestralmente una relación de los nuevos poseedores de los predios, para la actualización de su padrón de usuarios.

"En caso de no cumplirse esta obligación se suprimirá la bonificación aludida.
..."

249. De esta manera, si en el apartado **VI.1** se declaró la invalidez de las cuotas por concepto del derecho por la prestación del servicio de suministro de agua y alcantarillado, que deben pagar los propietarios o poseedores de predios baldíos que tengan toma instalada, ya no tienen razón de ser el resto de las porciones normativas que remiten a dichas cuotas, es decir, es inaplicable la totalidad de la fracción III de los preceptos impugnados, toda vez que ya no existe forma alguna de hacer exigible el pago del tributo en ninguno de los supuestos previstos en dicha fracción.

250. En consecuencia, se declara la **invalidez** de los artículos 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic; 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco de Mercado; 53, cuarto párrafo, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela; 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo; 58, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo; 62, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación; 57, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo; 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo; y 80, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo.



251. Asimismo, en el apartado **V.3**, este Tribunal Pleno indicó en el **párrafo 192** que resultaba procedente declarar la invalidez del numeral 6, tercer párrafo, de la fracción XV del artículo 106 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, en la porción reclamada "*con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas*" y, **por extensión**, del numeral 1 de la misma fracción y artículo, en la porción que indica "*excepción del costo de los insumos generados*", lo cual se refleja en los puntos resolutivos.

252. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de las argumentaciones de taxatividad, Pardo Rebolledo exceptuando algunos preceptos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández.

VIII. EFECTOS

253. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

254. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en los apartados precedentes, se declara la invalidez de los preceptos legales siguientes:

1. Artículos 56, fracción III; 64, fracciones I y II; y 80, fracción VII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

2. 56, fracción III; 74, fracciones I y II; y 83, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco de Mercado, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



3. 53, cuarto párrafo, fracción III; 58, fracciones I y II; y 74, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

4. 56, fracción III; 62, fracción V; 65, fracción II; y 80, fracción IX, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

5. 58, fracción III; 64, fracciones I y II; y 80, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

6. 62, fracción III; 71, fracciones I y II; y 87, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

7. 57, fracción III; 63, fracción V; 65, fracciones I y II; 72, fracción I, inciso x); y 74, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

8. 56, fracción III; 64, fracciones I y II; y 80, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

9. 80, fracción III; 87, letras f y g; y 96, fracción VIII, incisos b), c), d) y e); de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

10. 106, fracciones XV, incisos b), c) y d), así como el numeral 6, en la porción normativa "costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas"; XVI y XVII; de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

11. 77, fracciones I y II; y 84, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



12. 84, fracciones I y II; y 99, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatlán, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

13. 75, fracción VI, inciso a); 77, fracciones I y II; y 84, fracción IX, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

14. 78, fracciones I y II; y 94, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

15. 84, fracción II, inciso b); 85, fracciones I y II; y 101, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco El Alto, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

16. 56, fracción V; 61, fracciones I y II; y 81, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

17. 115, incisos a) y b); y 127, fracción IX, incisos b) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

18. 79, fracciones I y II; y 93, fracción VIII, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

19. 80, fracciones I y II; 96, fracción IX, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

20. 93, fracción IV, inciso a); 102, fracciones I y II; 121, incisos b), c) y d); y 128, letra E, numeral 10; de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

21. 83, fracciones I y II; y 99, fracción IX, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

22. 79, fracciones I y II; y 95, fracción XI, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán Del Rey, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.



23. 104, fracciones I y II; y 109, incisos b), c) y d); de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán El Grande, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

24. 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

25. 62, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

26. 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

27. 114, fracciones III y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

28. 120, fracción IV; y 149, letra E, numeral 10; de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

29. 66, fracciones XIX, incisos a) y b), y XX, incisos a) y b); de la Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

30. 71, fracción XIII; de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

31. 97, fracción I, inciso x); de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

32. 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

33. 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

255. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a



partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

256. **Notificación a los Municipios.** Por último, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

IX. DECISIÓN

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

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidéz** de los artículos 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 64, fracciones I y II, y 80, fracción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 106, fracciones XV, incisos b), c) y d), numeral 6, en su porción normativa "con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas", XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 74, fracciones I y II, y 83, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco de Mercado, 77, fracciones I y II, y 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, 84, fracciones I y II, y 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, 75, fracción VI, inciso a), 77, fracciones I y II, y 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, 78, fracciones I y II, y 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, 53, párrafo cuarto, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 58, fracciones I y II, y 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, 62, fracción V, 65, fracción II, y 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 64, fracciones I y II, y 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 84, fracción II, inciso b), 85, fracciones I y II, y 101, fracción VIII, incisos



b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Alto, 56, fracción V, 61, fracciones I y II, y 81, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, 66, fracciones XIX, incisos a) y b), y XX, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla, 62, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, 114, fracciones III y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec, 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos, 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños, 71, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 120, fracción IV, y 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 97, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 115, incisos a) y b), y 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 79, fracciones I y II, y 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 71, fracciones I y II, y 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 63, fracción V, 65, fracciones I y II, 72, fracción I, inciso x), y 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 80, fracciones I y II, 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, 93, fracción IV, inciso a), 102, fracciones I y II, 121, incisos b), c) y d), y 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, 83, fracciones I y II, y 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 64, fracciones I y II, y 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo, 79, fracciones I y II, y 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán del Rey, 104, fracciones I y II, y 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán el Grande y 80, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, 87, incisos f y g, y 96, fracción VIII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VI de esta sentencia.



TERCERO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 106, fracción XV, inciso d), numeral 1, en su porción normativa "excepción del costo de los insumos generados", de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 53, párrafo cuarto, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 58, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 62, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 57, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo y 80, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, tal como se expone en el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez de los preceptos indicados surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, en atención al apartado VIII de esta determinación.

QUINTO.—**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 en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, así como a los Municipios involucrados, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacio-



nal de los Derechos Humanos, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los preceptos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, referente a los artículos que establecen derechos por servicios de suministro de agua y alcantarillado, consistente en declarar la invalidez de los artículos 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 53, párrafo cuarto, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 58, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 62, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 57, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 56, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo y 80, fracción III, inciso a), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos 118 y 119, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, referente a los artículos que



establecen el cobro de derechos por servicios no especificados, consistente en declarar la invalidez de los artículos 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 106, fracciones XVI y XVII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, 74, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, 84, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, 77, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, 78, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, 58, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 65, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 85, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Alto, 61, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, 115, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 71, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 65, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 80, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, 102, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, 83, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, 64, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo, 79, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán del Rey, 104, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán el Grande y 87, incisos f y g, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunos preceptos en función de los montos previstos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de todos los incisos b) que prevén los derechos por la expedición de copias certificadas y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 144 y 152, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, referente a los artículos que establecen cobros por proporcionar información por solicitudes de transparencia y acceso a la información pública, consistente en declarar la invalidez de los artículos 80, frac-



ción VII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 106, fracción XV, incisos b), c) y d), numeral 6, en su porción normativa "con costo de \$2.00 por hoja impresa hasta 20 hojas", de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, 83, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 84, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amacueca, 99, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatitán, 75, fracción VI, inciso a), y 84, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ameca, 94, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arandas, 74, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 62, fracción V, y 80, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 101, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Alto, 56, fracción V, y 81, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyac, 50, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín de Bolaños, 127, fracción IX, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tequila, 93, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 87, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 63, fracción V, y 74, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 96, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacoalco de Torres, 121, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, 99, fracción IX, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotiltic, 80, fracción VIII, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo, 95, fracción XI, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán del Rey, 109, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlán el Grande y 96, fracción VIII, incisos b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, referente a los artículos



que establecen cobros por búsqueda de documentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos 84, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atotonilco el Alto, 66, fracciones XIX, incisos a) y b), y XX, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ejutla, 62, fracción III, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, 114, fracciones III y IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jocotepec, 71, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, 120, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano, 97, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepatitlán de Morelos, 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tonalá, 72, fracción I, inciso x), de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo y 93, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose del párrafo 242, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 242, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.5, referente a los artículos que establecen multas por provocar molestias por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello, consistente en declarar la invalidez de los artículos 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos, 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano y 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de las argumentaciones de taxatividad, Pardo Rebolledo exceptuando algunos preceptos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII,



relativo a la extensión de invalidez, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatic, 106, fracción XV, inciso d), numeral 1, en su porción normativa "excepción del costo de los insumos generados", de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatlán de Juárez, 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco de Mercado, 53, párrafo cuarto, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atemajac de Brizuela, 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atengo, 58, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Atenguillo, 62, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Purificación, 57, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Yahualica de González Gallo, 56, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotitlán de Vadillo y 80, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapotlanejo, Jalisco, para el ejercicio fiscal 2023. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 2) notificar el presente fallo a los Municipios involucrados, al ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron con la propuesta original, consistente en incluir el efecto retroactivo de la declaración de invalidez de las normas relacionadas con el derecho administrativo sancionador y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó con la propuesta original, en relación con los efectos vinculatorios hacia el futuro al Congreso del Estado.

En relación con el punto resolutivo quinto:



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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al periodo de sesiones de dos mil veinte.

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

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis aisladas 1a. CCCXVI/2014 (10a.), 1a. CCCXV/2014 (10a.) y de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 12 de septiembre de 2014 a las 10:15 horas y 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023.

En sesión celebrada el **veintinueve de agosto de dos mil veintitrés**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, analizó, entre otras cuestiones, la constitucionalidad de los artículos 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, inciso VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la



Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano y 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, todas del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, que preveían la imposición de multas para sancionar la conducta consistente en "*provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto, fuera de los sitios destinados para ello*".

Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar las normas mencionadas, al considerar que vulneraban el **principio de taxatividad**, puesto que, su redacción resultaba ambigua y otorgaban un amplio margen de apreciación tanto a la autoridad municipal como a los particulares para determinar, qué conducta genera molestias, aunado a que no precisó cuáles son los sitios en los que se podían realizar tales actividades y tampoco se preveía qué clase de deportes o juegos daban lugar a la imposición de la sanción.

Si bien comparto el sentido de lo resuelto, difiero de la afirmación que se realiza en la sentencia en relación con que el principio de taxatividad resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices y modulaciones, debido a que, conforme a mi criterio, el principio que en realidad es aplicable en procedimientos administrativos es el relativo al de exacta aplicación de la ley.

Bajo dicho parámetro, considero que la redacción de las normas en análisis no cumple con estos requisitos mínimos de precisión de la conducta que es susceptible de ser sancionada administrativamente, pues al condicionar la actualización de los supuestos normativos "*provocar molestias a las personas o a sus bienes*", "*práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto*" y "*fuera de los sitios destinados para ello*" se genera una incertidumbre y ambigüedad que deja en manos de la autoridad, así como de la persona que se dice molestada, decidir qué clase o tipo de molestia requiere ser sancionada y, además, en qué grado; cuáles son los sitios en los que se puede realizar esa actividad y qué clase de deportes o juegos darían lugar a la imposición de la sanción.

Al respecto, considero que si bien no se puede exigir al legislador definir cada vocablo que emplea en un cuerpo normativo, lo cierto es que hay palabras que por la multiplicidad de significados que se les pueden asignar, es necesario que se encuentren precisadas o detalladas en la norma a fin de evitar vicios de ambigüedad.



Así, salvando mi criterio en el sentido de que los principios penales sustantivos no son aplicables en todos los casos en el derecho administrativo sancionador, sino que debe analizarse cada uno en forma específica, con acuerdo con la decisión mayoritaria en lo relativo a que las normas impugnadas, en las porciones normativas respectivas, resultan contrarias al principio de legalidad, en su vertiente de exacta aplicación de la ley, toda vez que dichos preceptos presentan un vicio de ambigüedad, porque los términos "*provocar molestias a las personas o a sus bienes*", "*la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto*" y "*fuera de los sitios destinados para ello*", dan oportunidad a que la autoridad sancionadora y los particulares que se consideren afectados puedan entenderla de modos distintos, resultando subjetivo su actuar respecto de dicha normativa.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara a favor de la invalidez de las normas mencionadas, pero por las consideraciones aquí expresadas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron diversas disposiciones de las leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

Presento este voto particular, pues contrario a lo resuelto por la mayoría, considero que la declaratoria de invalidez de los artículos 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, fracción VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano y 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende,



debió tener efectos retroactivos al tratarse de normas de derecho administrativo sancionador.

A fin de explicar esta postura, a continuación, haré referencia al criterio mayoritario y posteriormente a la forma en la que considero se debió resolver el presente asunto.

I. Criterio del Tribunal Pleno

En el presente asunto se analizaron preceptos de diversas leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, que establecían diversos cobros por concepto de derechos por suministro de agua y alcantarillado; derechos por conceptos no especificados; búsqueda y reproducción de información pública; búsqueda de información en archivos municipales; y multas por provocar molestias por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios designados.

En particular, en el apartado **VI.5** de la sentencia, se declaró la invalidez de los artículos 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, fracción VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano; 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, todas para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés,¹ los cuales establecían diversas multas para sancionar la con-

¹ Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan para el ejercicio fiscal 2023

"**Artículo 128.** Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las Leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, liquidándose ante la Tesorería Municipal, conforme a lo establecido en el artículo 19 de esta ley, tomando en cuenta que para el cálculo conforme a la siguiente tarifa:

"...

"**E.** POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE ZAPOPAN, JALISCO, Y AL REGLAMENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO.

"...

"**10.** Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 21.98 a 136.39 UMA."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos para el ejercicio fiscal 2023

"**Artículo 92.** Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, conforme a la siguiente: TARIFAS ...



ducta consistente en "**provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto, fuera de los sitios destinados para ello**".

El Pleno consideró que tales disposiciones vulneraban el principio de taxatividad porque su redacción es ambigua generando un amplio margen de discrecionalidad, pues: **i)** determinar si existió molestia y en qué grado, conlleva una apreciación subjetiva de la autoridad y de la persona que se dice molestada; **ii)** no se precisan los lugares en los que sí se puede realizar la práctica de juegos o deportes; **iii)** no se prevé qué clase de deportes pueden dar lugar a la imposición de la sanción, siendo que la Ley General de la Cultura Física y Deporte identifica tres tipos de deportes (social, de rendimiento y de alto rendimiento); **iv)** tampoco se precisa el tipo de juegos que puede dar lugar a la conducta.

VI. Violaciones a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:

"...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 24.17 a 150.00 UMA

"..."

Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 149. Las sanciones de orden administrativo y fiscal por infracciones, a las leyes y reglamentos municipales que, en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, liquidándose ante la tesorería municipal, conforme a lo establecido en el artículo 19 de esta ley, tomando en cuenta que para el cálculo conforme a la siguiente tarifa:

"...

"E. POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DE TAMAZULA DE GORDIANO, JALISCO.

"...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: 21.98 a 136.39 UMA"

Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende para el ejercicio fiscal 2023

"Artículo 99. Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal, conforme a la siguiente: TARIFA

"...

"V. Violaciones al Bando de Policía y Buen Gobierno y a la Ley del Servicio de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:

"...

"10. Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello; de: \$2,066.00 a \$12,826.00."



Consecuentemente, el Pleno declaró la invalidez de los artículos 128, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan; 92, fracción VI, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos; 149, letra E, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazula de Gordiano; 99, fracción V, numeral 10, de la Ley de Ingresos del Municipio de Talpa de Allende, todas para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

Ahora bien, en el considerando relativo a los efectos, el proyecto originalmente proponía que la declaratoria de invalidez de los preceptos mencionados tuviera efectos retroactivos a la fecha en que publicaron las respectivas leyes, *"con base en el artículo 105, penúltimo párrafo, constitucional en concatenación con el artículo 1o. de la Carta Magna, que prevé el principio pro personae, atendiendo a que, en este caso específico, las normas invalidadas forman parte del derecho administrativo sancionador y es criterio de este Pleno que les son aplicables, con matices y modulaciones, los principios general del derecho penal."*

No obstante, durante la discusión de este asunto en el Pleno, la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno se pronunciaron en contra de dicha propuesta, por lo que se determinó eliminar los efectos retroactivos de dicha declaratoria de invalidez.

II. Razones del voto particular

Como adelanté, me pronuncié a favor de declarar la invalidez de los preceptos analizados en el apartado VI.5, por ser violatorios del principio de taxatividad, tal como se estableció en el fallo. Sin embargo, contrario a la decisión mayoritaria, considero que la declaratoria de invalidez de tales preceptos debía tener efectos retroactivos a la fecha en que publicaron las respectivas leyes, de conformidad con mi postura en precedentes y conforme al criterio recientemente sostenido por el Tribunal Pleno.

Tal como lo sostuve desde el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 47/2016,² considero que a través de una interpretación teleológica y funcional de los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución

² Acción de inconstitucionalidad 47/2016, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



General³ y 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ a la luz del principio de legalidad previsto en los diversos 14 y 16 de la Carta Magna,⁵ es posible darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez de normas relativas al derecho administrativo sancionador.

En efecto, de conformidad con el artículo 1o. constitucional estamos obligados a interpretar las disposiciones jurídicas de forma que se garantice la protección más amplia de los derechos fundamentales.⁶ De esta manera, los artículos 105 de la Constitución General y 45 de la Ley Reglamentaria deben ser interpretados conforme a los diversos 14 y 16 constitucionales, de forma que cuando declaramos la inconstitucionalidad de una norma que tipifica las conductas y establece la sanción, o que excluye o reduce la misma, la declaratoria de invalidez debe tener efectos retroactivos al igual que en materia penal.

Tal como lo sostuve en el voto mencionado, la posibilidad de que la retroactividad de las declaratorias de invalidez en materia penal y en derecho administrativo san-

³ Constitución General

"Artículo 105. ..."

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."

⁴ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 45. ..."

"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."

⁵ Constitución General

"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. ..."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."

⁶ Constitución General

"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. ..."



cionador puedan remover decisiones con fuerza de cosa juzgada atiende al principio de que en dichas materias se prevé la retroactividad *in bonum partem*, por lo que, si la inconstitucionalidad de la norma aplicada se traduce en un efecto más favorable para el sancionado, entonces debe darse efecto retroactivo.

En lo sustancial, esta postura fue retomada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 88/2021,⁷ resuelta el pasado veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, que establecían sanciones a las que estaban sujetas las personas e instituciones involucradas en el medio deportivo, con motivo de la actualización de alguna de las conductas infractoras contenidas en la ley, al considerar que generaban inseguridad jurídica y permitían a la autoridad actuar arbitrariamente.

En relación con los efectos, **la mayoría del Pleno votó a favor de determinar que la declaración de invalidez tuviera efectos retroactivos** a la fecha en que entró en vigor el decreto que contiene las normas impugnadas en esta acción. Lo anterior, con base en el artículo 105, párrafo penúltimo, constitucional en concatenación con el 1o. de la Constitución General, que prevé el principio *pro personae*, atendiendo a que, en ese caso específico, si bien no se trataba propiamente de un asunto en materia penal, lo cierto es que las normas invalidadas formaban parte del procedimiento administrativo sancionador, en el cual rigen, con sus matices y modulaciones, los principios generales del derecho penal.

En este sentido, conforme lo he expresado anteriormente y atendiendo al criterio del Tribunal Pleno referido previamente, considero que la declaratoria de invalidez de los preceptos analizados en el apartado **VI.5** del estudio de la sentencia que establecían multas para sancionar la conducta consistente en provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no causen daños por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados, debió tener efectos retroactivos en tanto se trataba de normas de derecho administrativo sancionador.

Por todas estas razones, respetuosamente no comparto la decisión mayoritaria de no otorgar efectos retroactivos a las disposiciones señaladas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 88/2021, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES Y NACIONALES CON REGISTRO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER GENERAL (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARGUMENTOS TENDENTES A DEMOSTRAR LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER COMO EFECTO LA INVALIDEZ TOTAL DE AQUÉLLAS, QUE HAGA INNECESARIO SU ESTUDIO (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL



DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LA OMISSION DEL CONGRESO LOCAL DE CONVOCAR A UN PARLAMENTO ABIERTO NO CONSTITUYE UNA VIOLACION A DICHO PROCEDIMIENTO, PUES LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESE ESTADO NO ESTABLECE ESA OBLIGACION (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LA EMISION DE LA OPINION TÉCNICA DE LA UNIDAD DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL CONGRESO DEL ESTADO EN UN PLAZO DE VEINTICUATRO HORAS HÁBILES NO CONSTITUYE UNA VIOLACION A DICHO PROCEDIMIENTO, PUES LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESE ESTADO NO ESTABLECE UN TIEMPO DE ANÁLISIS ESPECÍFICO (DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. POTENCIAL INVALIDANTE DE HABERSE TRAMITADO EL DECRETO RECLAMADO



CON CARÁCTER DE URGENTE U OBVIA RESOLUCIÓN SIN JUSTIFICACIÓN ALGUNA POR PARTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO LOCAL, PUES NO SE RESPETÓ EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE TODOS LOS GRUPOS REPRESENTADOS EN EL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. POSTERGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL PRECEPTO RELATIVO A LA FECHA DE INICIO DEL PROCESO ELECTORAL, HASTA EL MOMENTO EN QUE CONCLUYA EL SIGUIENTE, PARA EVITAR MAYOR INCERTIDUMBRE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO HASTA QUE CONCLUYA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EN EL ESTADO).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO LEGISLATIVO 205, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS, SALVO POR EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE DICHA LEY).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2023. PARTIDO POLÍTICO MORENA. 28 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.



ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Pág.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	34
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	<p>En principio se considera impugnado el Decreto 205 por el que se reformaron, derogaron y adicionaron diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.</p> <p>En particular las normas cuya constitucionalidad se considera impugnada y que, en su caso, serán analizadas en la presente resolución son los artículos 3, fracciones I y II; 14, párrafo décimo primero; 78, fracción XVIII; 105; 106, 107 y 108 (derogados); 111, 112 y 113; 132, párrafo primero; 194 Bis, 194 Ter y 194 Cuater; 199 y 202, fracción I, de la ley referida.</p>	35
III.	OPORTUNIDAD	La promoción de la acción resulta oportuna.	36
IV.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello.	37
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causa de improcedencia planteada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, del Estado de Guanajuato resulta infundada .	39
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Atendiendo al criterio reiterado de esta Suprema Corte, se realiza el estudio primigenio del procedimiento legislativo, al poder tener efectos generales sobre la totalidad de las normas reclamadas de manera particular.	40
VI.1.	TEMA 1. ANÁLISIS DE VIOLACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO	Las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo; debido a la falta de motivación y justificación alguna para dispensar la distribución del dictamen medianando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, se tradujo en un desconocimiento del dictamen que se sometió	42



		<p>a discusión, como fue expresado por legisladores en la discusión relativa, con lo que no se puede considerar que se respetó el derecho a la participación plena y efectiva de todos los grupos representados en el Congreso Local, en específico de las minorías parlamentarias.</p>	
VII.	EFFECTOS	<p>Al existir violaciones en el procedimiento legislativo con carácter invalidante; procede declarar la invalidez del Decreto 205, en su totalidad; sin embargo, se destaca que mediante dicho Decreto 205, fue reformado, entre otras muchas normas, el artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, para modificar la fecha de inicio del proceso electoral en la entidad, pues antes de la reforma el proceso electoral comenzaba la primera semana de septiembre del año previo a la elección, siendo que con la modificación el inicio será dentro del 25 al 30 de noviembre del año previo a la jornada electoral.</p> <p>En este sentido, tomando en consideración que el accionante no impugnó esa modificación, advirtiendo que no será posible revivir la norma vigente con anterioridad a la emisión del decreto impugnado y, a fin de evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por el decreto impugnado; se determina que la invalidez detectada no debe surtir efectos inmediatos sobre esa norma (artículo 174, párrafo segundo) a efecto de mantener la referida fecha como inicio del proceso electoral 2023-2024, hasta que haya concluido el proceso electoral.</p> <p>Así, de conformidad con el artículo 45 de la ley reglamentaria, la declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de</p>	124



		<p>Guanajuato, con excepción del aludido artículo 174, párrafo segundo, respecto del que surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024.</p>	
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con el apartado VI de la presente decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato, con excepción del artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, la cual surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en dicho Estado, por las razones expuestas en el apartado VII de esta sentencia.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>128</p>

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 veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 147/2023, promovida por el partido político Morena, en contra del *Decreto Legislativo 205*,



mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la acción. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por el partido político Morena en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de junio de dos mil veintitrés y recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el día siguiente.

2. El escrito inicial fue promovido por quien se ostentó como presidente nacional del partido político Morena solicitando la invalidez de las normas que más adelante se indican, emitidas y promulgadas por las autoridades señaladas a continuación.

A. Normas generales cuya invalidez se reclama:

Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

B. Órgano legislativo que emitió y ejecutivo que promulgó las normas impugnadas:

I. Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

II. Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.

3. Artículos constitucionales señalados como violados. Los artículos constitucionales que señaló como violados son 1o., 2o., 4o., último párrafo, 6o., 7o., 14, 16, 35, fracciones I y II, 41, 70 y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



4. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, el partido político Morena expuso los siguientes conceptos de invalidez:

A. Inconstitucionalidad del proceso legislativo

- **I. Parlamento abierto.** En principio, expone que el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, fue turnada a la Comisión de Asuntos Electorales, la iniciativa formulada por integrantes de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, la cual fue radicada por dicha Comisión en la misma fecha, aprobando por unanimidad de votos la metodología para su estudio y dictamen, en los términos siguientes:

a. Solicitar consulta y opinión de la iniciativa, vía electrónica, remitiéndose el veintidós de mayo de dos mil veintitrés, a: (1) Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, (2) Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, (3) Instituto Electoral de la entidad, (4) Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, y (5) Partidos políticos.

b. Llevar a cabo mesas de trabajo el veintidós de mayo de dos mil veintitrés, integradas por diputados, asesores parlamentarios y la Secretaría Técnica, previa anuencia del órgano de gobierno, con representantes de las instancias consultadas, a efecto de desahogar las opiniones recibidas y analizar la iniciativa con la finalidad de esbozar un proyecto de dictamen.

- De esta forma, señala que dieron respuesta en el plazo previsto en la metodología, el Instituto Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, la Coordinación General Jurídica y la Unidad de Estudio de las Finanzas Públicas del Congreso, todos del Estado; así también, que se recibió la opinión por parte de los comités directivos estatales de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Movimiento de Regeneración Nacional, Revolución Democrática y del Trabajo.

- Que el veintidós de mayo de dos mil veintitrés, se realizaron dos mesas de trabajo; la primera, con diputados integrantes de la Comisión de Asuntos



Electoral y con representantes del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, de la Coordinación General Jurídica del Ejecutivo y de la Unidad de Estudios y Finanzas Públicas del Congreso, todos de la entidad; y la segunda, con diputados de la Comisión de Asuntos Electorales y con representantes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Movimiento de Regeneración Nacional y Revolución Democrática.

- Indica que el Dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales fue emitido el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, y el Decreto Número 205 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno siguiente.

- De lo anterior, destaca que dentro del decreto se inobservó el artículo 12, en relación con el 211 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, ya que de las constancias del desarrollo del proceso legislativo, **no se desprende la apertura de un foro o mesa de trabajo, ni mecanismo alguno utilizado para solicitar la opinión de la ciudadanía**, lo que se traduce en la violación directa a la libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, protegidos por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, dado que las disposiciones impugnadas inciden directamente en la democracia social y popular, privando el ejercicio de participación electoral ciudadana como eje central del modelo democrático.

- Así, refiere que es violatorio del proceso legislativo de reforma que el Congreso Local omitió llevar a cabo foros en los que participara la ciudadanía, así como otro tipo de espacios en los que pudiera involucrarse en la discusión y emisión del decreto controvertido, transgrediendo los derechos electorales del pueblo de Guanajuato y pasando inadvertidos los artículos 1 y 8, fracción I, de los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado, cuyo sustento son los numerales 63, fracción I, de la Constitución de la entidad, así como 12, último párrafo, y cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, los cuales prevén poner a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso Local.

- Por tanto, concluye que la omisión de constituir un parlamento abierto en el que se realizaran foros para que la ciudadanía conozca y participe directamente en el proceso legislativo, resulta una violación al proceso de reforma,



porque las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado que regula la creación de normas, prevé que debe cumplirse con ese tipo de modelo de participación de la sociedad.

- **II. Carencia de discusión y participación informada.** Argumenta que el Decreto 205 no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa, así como el respeto a las reglas de votación y publicidad en el desarrollo del proceso legislativo, incluyendo preponderantemente el conocimiento de las iniciativas a discutir, de modo que se asegure la participación informada y libre de los legisladores en la creación de las normas.

- En esa línea, indica que la iniciativa turnada a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso del Estado carece de una discusión y participación informada, pues del tiempo de su creación, se aprecia que: a) es un decreto de rápida e irresponsable creación sin justificar el motivo que llevó a los parlamentarios a realizarla, dado que no se desprende de sus participaciones una causa real de hecho debidamente razonada que justifique la finalidad del mismo; y b) su creación no fue pública ni transparente, en virtud de que no se llevó a cabo en apego a los artículos 167 al 208 cuáter de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

- Que lo anterior se aprecia de la cronología del proceso legislativo, en donde el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, le fue turnada a la Comisión de Asuntos Electorales la iniciativa, la cual fue radicada en la misma fecha, llevándose a cabo dos mesas de trabajo el veintidós siguiente, cuya publicación en el Periódico Oficial del Estado fue el treinta y uno del mismo mes y año; esto es, fueron dos días efectivos para la aprobación de dicha reforma.

- En esa guisa, observa la violación al artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, pues el dictamen correspondiente fue emitido el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, mismo que fue entregado a los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política en esa misma fecha, siendo que en el oficio de entrega correspondiente, la Comisión de Asuntos Electorales señala que considera importante la discusión de dicho



dictamen en la sesión del Pleno del Congreso Local a celebrarse el veinticinco siguiente, esto es, **a menos de veinticuatro horas de su entrega.**

- Así, argumenta que se omitió publicar y distribuir con la anticipación requerida, vulnerando uno de los presupuestos básicos del principio de deliberación democrática consistente en que todos los integrantes de un órgano legislativo efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, ya que, **contrario a lo señalado por el referido artículo 173**, el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales fue aprobado y presentado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, y puesto a discusión en sesión celebrada el veinticinco siguiente, **sin ser distribuido con por lo menos cuarenta y ocho horas previas a la sesión en la que se fuera a discutir**, máxime que en el oficio SG-LXV LEG/JGyCP/M61-P/2023 de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, emitido por el Secretario General, notifican la aprobación por parte de la Junta de Gobierno y de Coordinación Política de la dispensa del término previsto en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, siendo que la Comisión de Asuntos Electorales omite cumplir con la obligación constitucional de fundar y motivar la condición de urgencia.

- Concluye que la amplia extensión del decreto impugnado en donde se reforman cincuenta y seis artículos, la adición de dieciocho y la derogación de catorce, es un factor que hace evidente la imposibilidad real que existió para conocer el contenido del mismo, violándose el principio de deliberación democrática, pues los integrantes del órgano legislativo no tuvieron la posibilidad real de deliberar la iniciativa sometida a discusión.

- **III.** Sostiene que en el caso de la consulta hecha a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, en la cual rindió informe técnico sobre la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, presentó diversas irregularidades en clara y directa violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, específicamente por los vicios en el proceso de su creación.

- Expone que la iniciativa fue radicada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, aprobando la Comisión Legislativa la metodología para su estudio y



dictamen, en la cual se determinó solicitar opinión, vía electrónica, a diversos organismos, proponiendo un plazo de respuesta de veinticuatro horas.

- Que si bien la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado dio respuesta a la consulta realizada en el plazo previsto, lo cierto es que resulta claro que dicho organismo sólo tuvo veinticuatro horas hábiles para el estudio, deliberación y emisión de la opinión realizada, lo cual es muy poco tiempo.

- Así, expresa que dicha Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas dejó de observar el espíritu que debe revestir el proceso legislativo, al realizar un análisis descuidado y exprés del documento a dictaminar, pues en condiciones normales se toma un tiempo prudente al realizar sus opiniones; máxime que se deja fuera del estudio, el análisis y opinión de diversos entes y partidos, invocando la resolución de la acción de inconstitucionalidad 29/2013.

B. Conceptos de invalidez

- **Primero. Invalidez del artículo 3, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Refiere que la porción normativa "*en espacio público o virtual contenidos en portales de internet y redes sociales*" prevista en dichas fracciones, implica transgresión a los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, así como a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, motivación y fundamentación, ya que al añadir a las definiciones de "actos anticipados de campaña" y "actos anticipados de precampaña", dicha porción normativa, el legislador local desnaturaliza el sentido primigenio de prohibición de expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido político, soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido político.

- Esto, indica en la medida que torna tal prohibición en una permisón en todos aquellos supuestos de expresiones emitidas en espacios distintos al público o virtuales diversos a los contenidos en portales de *internet* o redes sociales, que no son las únicas formas o modalidades de expresión y difusión de propaganda electoral prohibida.



- Considera que en espacios privados de interacción anticipada entre quienes aspiran a un cargo de elección popular, para ser postulados dentro del proceso comicial, destacan las expresiones que masivamente pueden ser realizadas en medios tales como el correo electrónico, el correo postal, la comunicación telefónica, el diálogo o mensaje casa por casa, la propaganda de mano distribuida en lugares privados; por lo que se vulneran de modo particular los principios rectores de certeza, legalidad y objetividad electorales, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, y las garantías de legalidad, seguridad jurídica, motivación y fundamentación reconocidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, aunado a la infracción a la autenticidad de las elecciones y al principio de equidad que lo integra, pues al relajar el campo de la prohibición a sólo el espacio público o virtual no ajeno a los portales de *internet* o a las redes sociales, como canales únicos en que se pueden realizar, mediante actos de expresión, los actos anticipados de precampaña y campaña, implica dar paso a una serie de permisiones de expresiones que, aun siendo anticipadas, serán campo prolijo de elusión de la finalidad de las instituciones jurídicas que sustentan tales normas.

- **Segundo. Invalidez del artículo 14, párrafo décimo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Argumenta que dicho precepto al sostener que "*Los diputados que hayan sido postulados originalmente por un partido político, sin haber sido militantes de este o, en su caso, de alguno de los partidos políticos coaligados, deberán ser postulados por el mismo partido o, en su caso, por alguno de los integrantes de la coalición, salvo que se desvinculen expresamente por escrito del partido político o coalición que originalmente los postuló antes de la mitad de su mandato*", convierte en obligación la potestad de que el partido o alguno de la coalición que originalmente los haya postulado, decida si ha de postular a un mismo legislador, no afiliado, a la elección consecutiva o si, en términos de su democracia interna o cláusulas del convenio, prefiere postular a cualquier otro ciudadano, incluso militante o simpatizante.

- En esa línea, expresa que el verbo "deberán" priva al partido o coalición de su legítimo derecho de optar por buscar una elección consecutiva o una nueva elección a ese cargo popular con militante propio u otra persona ciudadana.



- Por otra parte, señala que si algún partido o coalición decide en ejercicio de su libertad de autodeterminación y autoorganización postular al mismo diputado a la elección consecutiva, pero no es militante de éste, se enfrenta al dilema de poderlo postular si éste "se desvincula" del partido político en algún momento antes de la mitad del mandato, aun cuando luego se llegare a reconciliar políticamente, pues la limitante va más allá del artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal, que únicamente alude en tal supuesto a los que han sido militantes del partido o de alguno de los de la coalición y por cualquier causa renuncian o pierden dicha militancia en el periodo referido.

- Que del texto constitucional se desprende que la postulación a una diputación a la elección consecutiva por algún partido político que, en lo individual, los hubiere postulado originalmente, o bien por alguno de los partidos de la coalición que los hubiere postulado inicialmente, es potestativa; lo cual se constata con la frase "*La postulación sólo podrá*", que alude a la regla general de opción respecto de qué partido o coalición pueden hacer tal postulación para una o más reelecciones, y no a que éstos deban postular al mismo candidato a la diputación consecutiva.

- Por otro lado, menciona que el texto supremo también incluye una excepción a la regla de postulaciones para la elección consecutiva de diputaciones aplicable a los militantes de partido, pues cita "*salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato*", lo que significa que las personas ciudadanas que no estén en el supuesto de renuncia o pérdida de su militancia del partido que los postulará nuevamente a la diputación no tienen tal limitación y pueden libremente ser postuladas a la reelección.

- Concluye que debe declararse la invalidez del artículo 14, párrafo decimo primero, en las porciones normativas que expresan "*deberán*" y "*salvo que se desvinculen expresamente por escrito del partido político o colación que originalmente los postuló antes de la mitad de su mandato*"; sin perjuicio de hacer una interpretación conforme en el sentido de que el verbo "*deberán*" se deba entender en el sentido de potestad, como equivalente a "*podrán*".

- **Tercero. Invalidez del artículo 78, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Indica



que al establecerse que corresponde al Instituto Estatal llevar a cabo la recepción y trámite de solicitudes de Oficialía Electoral a través de un sistema electrónico; excluye implícitamente la posibilidad de recibir y tramitar las solicitudes dirigidas a dicha oficialía por medios impresos tradicionales o, incluso, verbales o por comparecencia, así como de manera oficiosa, que también debería implementarse en sus actuaciones para la buena marcha del proceso comicial.

- Que si bien dicho mecanismo constituye un avance en la atención de las solicitudes que la autoridad electoral realiza para certificar hechos de naturaleza electoral, lo cierto es que dicha fracción XVIII es deficiente por infra inclusiva, ya que no considera la implementación de un sistema tradicional de recepción de solicitudes de fe pública electoral a través de solicitudes impresas, verbales o por comparecencia y de oficio, que también deben ser atendidas en consideración al derecho de petición en materia política.

- De esta forma, señala que dicho precepto y fracción, no es conforme con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto sexto, de la Ley Fundamental, que ordena garantizar en las Constituciones y Leyes Electorales de los Estados, que los organismos públicos locales electorales cuenten con servicios públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento si bien serán reguladas por la ley, es claro que la Norma Suprema no ordena llevar a cabo la recepción y trámite de solicitudes de Oficialía Electoral únicamente a través de un sistema electrónico, sino que dicha recepción ha de implementarse a través de un sistema integral.

- Por consiguiente, considera que la norma controvertida admite interpretación conforme en el sentido de que no únicamente se ha de implementar el sistema electrónico receptor de solicitudes de oficialía electoral, sino también los demás que han quedado señalados; siendo que de no admitirse dicha interpretación, debería declararse la invalidez de la parte que expresa "*a través de un sistema electrónico*".

- Por último, refiere que, por extensión, se propone hacer también interpretación conforme del contenido de los artículos segundo y tercero transitorios del decreto impugnado, en las porciones relativas a la implementación del sistema electrónico en línea, de manera que se entienda que éste es adicional al sistema de



recepción de solicitudes de ejercicio de oficialía electoral, y que en todo caso formará parte de un sistema integral de dicha institución de fe pública electoral, permitiendo solicitudes presentadas de manera tradicional, a la par que las promovidas electrónicamente.

- **Cuarto. Invalidez del artículo 105 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Aduce que dicho numeral sustituye las juntas ejecutivas regionales permanentes por unas "oficinas auxiliares" como órganos administrativos regionales temporales, que se integrarán durante el proceso electoral, sin que el legislador les asigne funciones, en tanto permite que éstas las desarrolle el reglamento interior que emita el Consejo General.

- También, precisa que la reducción de plazas tras la desaparición de las juntas ejecutivas regionales permanentes o su transformación austera en "oficinas auxiliares", trastoca y pone en riesgo la operatividad y funcionalidad de las atribuciones del Instituto Estatal, de organizar las elecciones con la mayor eficiencia, pues no hay certeza legal de las atribuciones que han de ejercer.

- De esta forma, indica que el numeral impugnado viola el artículo 41, base V, párrafo primero, incluso el apartado C de la base referida, de la Constitución Federal, toda vez que con la supresión de las juntas ejecutivas regionales permanentes y su sustitución por las oficinas auxiliares, que funcionarán durante el proceso comicial con un presidente y un secretario, no se garantiza el adecuado ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones locales, dado que aun cuando se atiendan las necesidades institucionales "con opinión de los partidos políticos", dicha opinión no es vinculante y puede ser considerada o no, sin que se obligue a la autoridad competente a fundar y motivar la respuesta a estas opiniones.

- Así, señala que serán meras normas administrativas y no legislativas las que regulen la actuación de las oficinas auxiliares, permitiendo el desplazamiento de la ley por un reglamento, no obstante que la función estatal de organizar las elecciones compete al Instituto Nacional Electoral (INE) y al Instituto local, en los términos que establece la Constitución Federal y, en todo caso, es la ley la que debe determinar las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos



electorales, las relaciones de mando entre éstos, y su relación con el INE, siendo que en el caso de las entidades federativas, entre los órganos electorales y el organismo público local.

- Asimismo, refiere que con la creación de oficinas municipales implicará una merma en las capacidades institucionales de organización de los procesos comiciales con un menor número de personal calificado; pues no es óbice el hecho de que los artículos cuarto y quinto transitorios aparentemente prevean la solución a la situación laboral y demás cuestiones relacionadas con el régimen de transición con la transferencia a las oficinas auxiliares, de los activos que estaban asignados a las juntas ejecutivas regionales; sin embargo, el problema es cómo se van a asumir las obligaciones de dichas juntas de duración permanente por unas oficinas temporales, y cómo es que el personal de las primeras pasará a formar parte del personal de las segundas, sin perder derechos y cómo se garantizará un funcionamiento regular.

- Con base en lo anterior, solicita declarar la invalidez del artículo 105 controvertido, y ordenar la reviviscencia de las normas derogadas, esto es, de los numerales 106, 107 y 108.

- **Quinto. Invalidez de la derogación de los artículos 106, 107 y 108 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Manifiesta que la desaparición de las juntas ejecutivas regionales permanentes del Instituto Estatal, y su sustitución por oficinas auxiliares, pone en riesgo la operatividad de las atribuciones relativas a la función estatal de organizar las elecciones locales, que el organismo público local debe garantizar en los términos que establece la Constitución Federal, con una adecuada regulación legal, ya que como órganos desconcentrados temporales funcionarán durante los procesos electorales con una integración reducida a presidente y secretario del Consejo Electoral de la demarcación territorial correspondiente, máxime que sus funciones se desarrollarán en el reglamento interior, sin que en los artículos transitorios del decreto controvertido se establezca un plazo límite para su emisión.

- Indica que de la lectura de los artículos derogados, se advierte que regulaban la integración y funcionamiento de las juntas ejecutivas regionales, como órganos de carácter permanente, así como las atribuciones de sus respectivos



integrantes; pero al ser sustituidas por las oficinas auxiliares regionales pero temporales, el numeral 105 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado, trasladó esa facultad regulativa a un reglamento interior que emita el Instituto Estatal, con lo que ya no será el legislador ordinario quien emita las disposiciones correspondientes con rango de ley para la organización de los procesos comiciales en ese ámbito territorial de desconcentración, lo que conculca el principio de reserva de fuente que determina el artículo 41, base V, de la Constitución General.

- Asimismo, refiere que el legislador en lugar de modificar los artículos derogados, infringe los principios constitucionales electorales de certeza, legalidad y objetividad. El de certeza, porque no establece las reglas legales que deben regir las funciones de los órganos desconcentrados que entran en sustitución de las juntas ejecutivas regionales, vulnerando los artículos 41, base V, párrafo primero, y 116, fracción IV, inciso b), de la Norma Fundamental, al privar de atribuciones diversas al funcionariado que integraba dichas juntas, con violación a sus derechos humanos laborales.

- Luego, en cuanto al principio de legalidad, señala que dada la derogación no existe garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo, porque el legislador quitó de la ley las normas a que su actuación debía estar sujeta.

- En consecuencia, solicita la reviviscencia de dichos numerales para que puedan ser aplicados en el proceso electoral 2023-2024 en el Estado de Guanajuato, o bien, se ordene al Congreso de la entidad regular adecuadamente su integración y funciones.

- **Sexto. Invalidez de los artículos 111, 112 y 133 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Aduce que el diseño normativo de elección de consejeros electorales de los órganos distritales y para la designación de cada presidente de Consejo Distrital, es poco democrático, excluyente y transgrede los principios de universalidad y progresividad de los derechos políticos, porque aun cuando para integrar las listas el



Consejo General, mediante convocatoria pública, elige previa evaluación de aspirantes idóneos para el cargo, tal mecanismo reedita la política de cuotas y cuates, supuestamente superada en otros espacios de participación.

- Lo anterior, porque estima que desde el momento en que algún aspirante que no cuente con el apoyo de partido, de algún grupo de la sociedad civil "organizada", o del presidente del Consejo General, ninguna posibilidad tiene de acceder al cargo público electoral, con independencia de su idoneidad, trayectoria y cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para el cargo.

- En ese contexto, advierte la existencia de filtros en el proceso de selección de consejerías electorales y presidencias de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, dado que: 1) el presidente del Consejo General es el único que recaba propuestas de aspirantes a consejeros distritales electorales, que forma listas de por lo menos ocho nombres de aspirantes a consejeros electorales en cada distrito, y que propone ternas para que los demás consejeros electorales del citado órgano de dirección puedan elegir entre las propuestas del consejero presidente; 2) los partidos y grupos organizados de la sociedad civil son los legitimados para presentar propuestas; 3) el Consejo General decide en todo caso por el voto de mayoría de sus miembros si se trata de elegir consejerías electorales distritales, o por mayoría de sus miembros presentes si se trata de elegir al presidente de cada Consejo Distrital; 4) Si bien los ciudadanos en forma independiente podrán manifestar su interés en integrar los órganos electorales en el mismo plazo, ello no quita que las propuestas se hacen por los partidos políticos y por grupos organizados de la sociedad civil, sin que diga la ley que se entiende por tales, siendo el filtro mayor que sólo el presidente del Consejo General forma las ternas para presidentes de consejo distrital y para consejerías distritales; y, 5) Además, los consejeros del Consejo General se limitan a votar.

- De igual manera, señala que bajo el mismo método, se obtiene el control de la integración de los órganos distritales electorales, de manera que con ello: a) Se excluye a la ciudadanía del legítimo derecho a hacer propuestas directamente al Consejo General, pues tienen el filtro de los partidos y de los grupos organizados de la sociedad civil para ser considerado en las propuestas atinentes ante el presidente de dicho Consejo; b) Se excluye a los consejeros electorales



del Consejo General de la posibilidad legal de hacer propuestas, con lo cual únicamente pueden votarlas; c) Se excluye el principio del máximo consenso posible en la elección de personas ciudadanas como consejeras de órganos distritales o para las presidencias de Consejo Distrital, porque basta una votación de la mayoría de integrantes o de mayoría de los consejeros presentes del Consejo General, respectivamente, no obstante que ese tipo de cargos deben elegirse por mayoría calificada, como acontece en el caso del artículo 101.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, e incluso del numeral 22 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral; y d) Se excluye la posibilidad de sorteo o insaculación entre los aspirantes más aptos e idóneos para el caso de que no se logre.

- **Séptimo. Invalidez del artículo 132, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Refiere que dicho numeral al prever que "*Los consejos municipales, o en su caso, los distritales designarán un número suficiente de supervisores y capacitadores asistentes electorales, a más tardar cuarenta y cinco días previos al día de la jornada electoral*", es subjetivo e incierto, en la medida que, además de que las funciones de capacitación electoral es propia y exclusiva del INE, deja al completo arbitrio de los citados órganos electorales el determinar qué entienden por "número suficiente" que, por analogía y en interpretación conforme, debería ser similar al número o proporción de representantes generales con que pueden contar los partidos políticos en las casillas electorales de cada distrito para su actuación durante la jornada electoral.

- De esta forma, indica que el artículo 41, base V, apartado B, numeral 1, inciso a), de la Constitución Federal, establece que corresponde al INE, en los términos que establecen esa Constitución y las leyes, la capacitación electoral para los procesos electorales federales y locales; por lo que es el INE y no el organismo público local ni mucho menos órganos desconcentrados municipales o distritales de éste, quien puede tener la facultad constitucional de implementar la función de capacitación electoral en los procesos locales, incluida la contratación de quienes eventualmente la han de llevar a cabo; motivo suficiente el carecer de competencia los citados órganos electorales desconcentrados para invalidar la norma.



- Por otra parte, considera que el hecho de que el artículo controvertido autorice a los consejos electorales desconcentrados a designar el número suficiente de supervisores y capacitadores asistentes electorales, implica falta absoluta de certeza, pues no será siquiera el Consejo General la autoridad que lo determine en forma homogénea, sino que se pone en riesgo de que el capricho y la arbitrariedad rijan esa fase del proceso comicial y, más aun, que tendenciosamente puedan en un caso sí y en otro también, establecer dicho número o proporción dependiendo de determinadas circunstancias políticas o fácticas, no así de manera institucional y proporcional.

- Finalmente, solicita se declare su invalidez, sin perjuicio de hacer interpretación conforme de la norma impugnada, en el sentido de que, en cuanto al número o proporción de supervisores y capacitadores asistentes electorales, sean equivalentes al número y proporción de representantes generales que los partidos políticos pueden designar para actuar ante las mesas directivas de casilla de cada ámbito electoral territorial.

- **Octavo. Invalidez de los artículos 194 Bis, 194 Ter y 194 Cuater de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Expone que dichos numerales ordenan implementar un sistema de registro en línea de candidatos, excluyendo el tradicional registro de forma impresa, incluso, imponiendo sanción de tener por "no realizada" la solicitud de registro de candidatos en caso de incumplir con la presentación en cuarenta y ocho horas del expediente físico, a partir del registro en línea para realizar el cotejo aleatorio correspondiente, o en las veinticuatro horas siguientes al requerimiento del Instituto Estatal en caso de incumplir con la entrega en el primer plazo.

- Así, estima que los artículos controvertidos son inconstitucionales porque excluyen la posibilidad de realizar el registro de candidaturas ante el organismo público local en forma documental física, y sólo admiten el registro mediante el sistema en línea, siendo que la forma de presentación de las solicitudes de registro de candidaturas debería ser opcional, es decir, de manera tradicional con expediente físico o en línea, sujetándose en todo caso a los plazos previstos en el artículo 188, y a las prevenciones respectivas, para las cuales sí es válido conceder plazo o plazos, antes de tener por no realizada la solicitud de registro de una forma o de otra.



- Que si bien el mecanismo de registro en línea y posterior entrega física de expedientes tiende a facilitar y simplificar el trabajo de organización del Consejo General, implica doble tarea a los postulantes, siendo que la captura de datos en línea correspondería más bien a la autoridad.

- Luego, refiere que la expresión "será" contenida en el artículo 194 Bis impugnado, es inconstitucional, pues alude a un solo sistema de registro, el cual en todo caso debería ser opcional, de manera que sea el partido político o la candidatura independiente quien decida qué sistema emplea al presentar la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular; máxime que del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se advierte que el derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas no está condicionado a que tal mecanismo sea a través de un sistema en línea.

- En ese sentido, estima que el artículo 194 Cuater controvertido, al tener por no realizada la solicitud de registro en línea si no se presenta el expediente físico dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la petición de registro en línea, y si una vez requerido para hacerlo en otras veinticuatro horas tampoco se cumple; no debería impedir que los partidos y candidaturas independientes puedan presentar su solicitud únicamente en forma física, si así lo deciden en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización.

- En esa lógica, expresa que no hay razonabilidad alguna para que el registro de candidatos sea obligatorio en línea y después mediante expediente físico, porque el artículo 35, fracción II, constitucional, no lo exige y, aun cuando hace alusión al deber de cumplir los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, ello de ninguna manera autoriza a imponer el registro de candidaturas mediante el sistema en línea como condición para la procedencia del registro, ya que la interpretación de normas *pro persona y conforme*, permite llegar a la conclusión de que no se debe imponer por el legislador ordinario un determinado sistema de registro de candidatos, pues lo que importa es que éstos cumplan los requisitos de elegibilidad y los requisitos para contender democráticamente en las urnas; máxime que las normas de derecho deben entenderse y aplicarse de manera que faciliten el ejercicio de los derechos políticos, y no de forma que los restrinjan u obstruyan.



- Por último, plantea la pertinencia, en su caso, de hacer un pronunciamiento sobre la coexistencia del sistema de registro en línea con el sistema de registro tradicional presencial y sobre su opcionalidad.

- **Noveno. Invalidez del artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.** Argumenta que dicho numeral atenta contra la libertad de expresión, al disponer que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda política o electoral deberán evitar en ella, cualquier ofensa, difamación o que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros; puesto que sólo es prohibido constitucionalmente en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos el calumniar a otras personas.

- Así, señala que el artículo impugnado es inconstitucional al ordenar a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda política o electoral, evitar en ella cualquier ofensa o difamación que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, ya que constituye una suerte de censura previa constitucionalmente prohibida.

- Bajo ese contexto, expone 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 calumnie a las personas; lo que en relación con el numeral 7 de la misma Constitución, se reconoce que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, y que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Norma Fundamental.

- De esta forma, aduce que la única expresión constitucionalmente prohibida es la de propaganda política o electoral calumniosa, no así la que ofenda, difame o denigre, siendo que las normas supremas que prohíben calumniar sólo amparan a las personas, no así a los partidos políticos e instituciones.

- Concluye que si el artículo controvertido prohíbe, *ex ante*, expresiones tales como ofensas, difamación o denigraciones, y ordena evitar su uso en la



propaganda electoral o política de los partidos, candidatos o coaliciones, es indudable que implica una suerte de censura previa, porque pretende, en abstracto, calificarlas, por sí mismas, como si tuvieran esas características negativas; máxime que ante la posibilidad de que, respecto de la eventualidad de tales expresiones, al estar ordenada su abstención u prohibida su expresión, podrían dar lugar a sanciones por infracción a la norma, sin causa válida.

- De ahí, solicita que las porciones normativas que expresan "*ofensa, difamación o*", "*que denigre*" y "*partidos políticos, instituciones*", deben declararse inválidas.

- Décimo. Invalidez del artículo 202, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Manifiesta que dicha fracción al exceptuar de la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano al "que esté destinado para el uso de propaganda, siempre que cuente con los permisos municipales correspondientes", rompe el principio de equidad en la competencia política, si, por ejemplo, el Ayuntamiento concesiona o permisiona espacios de equipamiento urbano destinado "para el uso de propaganda" a personas particulares, o incluso a partidos o candidaturas afines a quien gobierne el Municipio; con lo cual el partido en el gobierno o la persona candidata que goce de mejores relaciones con la autoridad administrativa municipal, podrá obtener espacios vedados a otros que carecen de recursos económicos suficientes o de las relaciones políticas o de cualquier otro orden.

- En efecto, indica que la parte final de la fracción I del artículo impugnado es inconstitucional, al exceptuar, sin justificación, de la prohibición de colgar propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, al equipamiento de ese tipo que esté destinado para el uso de propaganda, siempre que cuente con los permisos municipales correspondientes; es decir, la regla general es la prohibición de colgar propaganda electoral en equipamiento urbano, a fin de no obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población pues, de infringirse tal disposición, las autoridades electorales competentes por denuncia ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a esta ley.



- Sin embargo, aduce que al modificarse la referida fracción I y añadirse la excepción a tal prohibición, implica un doble rasero, esto es, prohibición de colgar propaganda electoral en equipamiento urbano a quien no cuente con permiso de la autoridad municipal, y en cambio, permisión de hacer propaganda a quien cuente con tal permiso.

- En esa línea, expone que a fin de evitar que unos partidos o candidaturas se tomen ventaja indebida en la colocación de propaganda en esos espacios de equipamiento urbano, lo mejor sería simplemente mantener la prohibición previa a la reforma del artículo impugnado o invalidar la porción normativa controvertida; máxime que el principio de elecciones auténticas y el de equidad en la competencia política deben transitar conforme al principio de progresividad, de manera que los participantes en el juego de la política reciban de la ley un trato igualitario, no sólo formal sino sustantivo.

5. Radicación y turno. Mediante proveído de cinco de julio de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 147/2023 y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

6. Admisión. Por auto de once de julio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo al promovente por presentado con la personalidad que ostenta y admitió la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Guanajuato para que rindieran su informe y, al hacerlo, en relación con el Poder Legislativo, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las constancias de su distribución, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los respectivos diarios de debates, entre otros; y al Poder Ejecutivo para que enviara un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el decreto controvertido en este medio de control constitucional.

7. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la



finalidad de que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

8. Por otra parte, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad; requirió al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral para que remitiera copia certificada del estatuto vigente del partido político Morena, así como la certificación de su registro vigente y precisara quién o quiénes son sus actuales representantes e integrantes de su órgano de dirección nacional; finalmente, requirió al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad.

9. Inicio del proceso electoral. Por oficio P/424/2023 ingresado el diecisiete de julio de dos mil veintitrés en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el mismo día, la consejera presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, informó que el inicio del proceso electoral 2023-2024 en la referida entidad, de conformidad con el artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, reformado a través del decreto número 205 será en el periodo comprendido del veinticinco al treinta de noviembre de dos mil veintitrés, señalando también que antes de la reforma el proceso electoral comenzaba la primera semana de septiembre del año previo a la elección, asimismo indicó que con las modificaciones realizadas a la ley electoral local, algunas actividades relacionadas con el proceso fueron recorridas a otro momento.¹

10. Desahogo de requerimiento por parte del Instituto Nacional Electoral. Mediante oficio INE/DJ/10389/2023 enviado el dieciocho de julio de dos mil

¹ Por ejemplo, refirió que la convocatoria para la integración de los consejos municipales y distritales se expedía en la primera quincena de julio y ahora es en la primera quincena de agosto; la fecha de corte para determinar el tres por ciento de apoyo de la ciudadanía era al treinta y uno de julio del año previo a elección y ahora es al treinta de septiembre.



veintitrés a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, el encargado de despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral remitió en copia certificada el estatuto y registro vigentes, así como registro del titular de la presidencia e integración del Comité Ejecutivo Nacional del partido Morena.

11. A las anteriores promociones les recayó el acuerdo de dieciocho de julio del año en curso, mediante el cual los Ministros Alberto Pérez Dayán y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil veintitrés, tuvieron a la consejera presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y al encargado de despacho de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral, desahogando respectivamente los requerimientos formulados en proveído de once de julio de dos mil veintitrés.

12. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. Mediante oficio CGJ-SAJ-1699/2023 depositado el veintiuno de julio de dos mil veintitrés en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el mismo día, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato rindió su informe, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

EN RELACIÓN CON EL APARTADO V1 DEL ESCRITO INICIAL

- En cuanto a la vulneración del artículo 12 en relación con el diverso 212, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, indica que se permitió que la ciudadanía conociera la iniciativa a través de la página del Congreso del Estado de Guanajuato en la que se encuentran las herramientas necesarias para que toda persona pueda verter su opinión, por tanto, se respetó el principio de parlamento abierto. Además, si bien este Alto Tribunal ha destacado, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020 la trascendencia del parlamento abierto como un mecanismo de transparencia y participación de la ciudadanía en el proceso legislativo, también ha expresado que hay diversas formas para realizar ese ejercicio.



Refiere que, de los artículos 12 y 211 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato no se advierte una disposición para que el Poder Legislativo local deba circunscribir la forma de atender la figura del parlamento abierto a la manera pretendida por el accionante.

- Señala que en la sesión de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, verificada el 18 de mayo de 2023, como continuación de la sesión permanente abierta el día 17 del mismo mes y año, diputados de la Comisión de Asuntos electorales formularon una solicitud de dispensa al término previsto por el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato en relación con el dictamen relativo a la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, la cual fue aprobada por 25 de 36 integrantes del Pleno.

- Además, menciona que la urgencia de someter el asunto a la discusión del Pleno radicaba en lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso i) (sic), párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que tanto la promulgación como la publicación de leyes en materia electoral del orden federal como locales se realicen en un plazo inferior a noventa días antes de que empiece el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

- Indica que en ningún momento fue cuestionado el tratamiento de urgente y obvia resolución del decreto impugnado.

- Por otra parte, menciona que de un análisis del capítulo séptimo denominado *Proceso Legislativo* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato no se advierte la existencia de un plazo fijo o fluctuante que establezca los parámetros de tiempo mínimo y máximo para la rendición de un dictamen en la materia de la competencia de alguno de los órganos del Congreso del Estado de Guanajuato, que sucede lo mismo al revisarse las atribuciones de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas.

- Asimismo, refiere que del contenido del dictamen realizado por la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato, no se advierte un grado extremo de complejidad que implicara la realización de



estudios a profundidad por lo que resulta humanamente posible, factible y creíble que en el plazo concedido para ello, que medió entre los días 18 al 22 de mayo de 2023 se pudo haber realizado el estudio solicitado en torno al impacto presupuestal que implicaría la realización de la iniciativa tendiente a la reforma de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

- Señala que el Congreso Local en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede fijar los plazos para la emisión de determinados actos dentro del proceso legislativo que, en su caso, no se encuentren determinados.

EN RELACIÓN CON EL APARTADO V2 DEL ESCRITO INICIAL

- Indica que las fracciones I y II del artículo 3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato fueron ampliadas y clarificadas con la finalidad de dotar de precisión el contenido de los vocablos consistentes en actos anticipados tanto de precampaña como de campaña.

- Respecto del artículo 14, párrafo décimo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, refiere que la confección de dicha disposición se ajusta al contenido del segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución General; en ese sentido, cuando la referida norma constitucional prevé que las Constituciones de las entidades federativas deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos, y que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por alguno de los integrantes de la coalición que los hubieran postulado, salvo que hubieran renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del mandato, más que una facultad, es en realidad una limitante para quien tenga el cargo de diputado y pretenda volver a ser elegido, en el sentido de que si un partido político o una coalición de partidos políticos postuló a ese tipo de cargo público a determinada persona habiendo sido electa y posteriormente ésta pretende reelegirse, sólo podrá hacerlo si es el mismo partido o alguno de la coalición formada quien lo postula para la reelección, la excepción es que hubiera renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



En ese sentido la disposición constitucional contenida en la fracción II del artículo 116, más que una facultad dirigida a los organismos políticos constituye una condición para que un diputado o diputada que pretenda ser electo o electa nuevamente, deberá ser postulada por el mismo partido o cualquiera de los integrantes de una coalición de partidos, con la excepción de haber renunciado a su cargo o hubiesen perdido su militancia, con una temporalidad específica, que eso acontezca antes de la mitad de su mandato.

- En relación con la fracción XVIII del artículo 78 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, señala que la confección de dicha norma fue en ejercicio de la libertad de configuración normativa que asiste al legislador local. Siendo la finalidad de la norma dar certeza, transparencia y agilidad en el trámite de la recepción de los documentos y solicitudes a través de una Oficialía Electoral que realizará dichos trámites vía correo electrónico, lo que abonará a evitar complicaciones en la recepción de solicitudes.

Si bien es cierto que el artículo antes referido prevé como una atribución el Instituto Estatal Electoral la recepción y trámite de solicitudes de Oficialía Electoral a través de un sistema electrónico, ello no constituye una vulneración a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), pues en ninguna parte se hace alusión a los medios de recepción de solicitudes, por lo que no existe impedimento alguno para establecer como medio de recepción y trámite de solicitudes de Oficialía Electoral un sistema electrónico.

- Por lo que hace a la disposición contenida en el artículo 105, así como a la derogación de los artículos 106, 107 y 108 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, respecto a la primera de ellas menciona que en ninguna parte del numeral se establece que las oficinas auxiliares tendrán el carácter de temporal, lo que en realidad dispone es que dichas oficinas durante el proceso electoral se integrarán por un presidente y un secretario, además de que en el reglamento que emita el Consejo General de Instituto Estatal Electoral se establecerán las funciones de éstos.

Las Legislaturas Locales cuentan con libertad configurativa para decidir la forma en que cada instituto electoral local debe estar organizado administrati-



vamente para el mejor desempeño y cumplimiento de las atribuciones conferidas en los artículos 41, base V, apartado C y 116, fracción IV, de la Constitución General, sin que ello implique una violación a los principios de autonomía e independencia.

En relación con la derogación de los artículos 106, 107 y 108 de la ya mencionada ley, argumenta que, dado que las juntas electorales locales y sus vocales desaparecieron con la emisión del decreto legislativo impugnado, la lógica es que las disposiciones relativas deberían ser derogadas.

Resultando incorrecto el argumento relativo a que la falta de un plazo para la emisión de un reglamento que regule las funciones de las oficinas auxiliares del Instituto Estatal Electoral implique una vulneración al principio de certeza, pues el plazo se colige de la fecha en que inicia el proceso electoral.

- Relativo a los artículos 111, 112 y 113 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, refiere que conforme al artículo 111, los consejeros electorales de los órganos distritales serían designados por el Consejo General del Instituto Electoral local, conforme a la votación que al efecto se realice, sin que ello se realice a su libre arbitrio, sino la elección parte de las propuestas que en torno a dichos supuestos sean formuladas por los partidos políticos y por los grupos organizados de la sociedad civil. El hecho de que en los artículos impugnados se establezcan los métodos de designación de los cargos que en ellos se enlistan, de ninguna forma supone una transgresión a la democracia, dado el carácter de árbitros en los procesos electorales.

- En cuanto al párrafo primero del artículo 132 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, refiere que de una interpretación sistemática al artículo en cita, no se desprende que prevea aspectos relativos a capacitación alguna relacionada con los comicios federales y estatales.

- Referente a los artículos 194 Bis, 194 Ter y 194 Cuater de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato indica que la adición del articulado fue en ejercicio de la libertad de configuración legislativa. En ese sentido, menciona que el hecho de que se haya previsto el uso de



las tecnologías de la información como herramienta para el registro de las candidaturas no infringe derecho humano alguno, puesto que dicha disposición es general y dirigida a todos los partidos políticos y candidatos independientes, con el propósito de que todos los aspirantes a los puestos de elección popular puedan registrarse de una manera más ágil y eficiente.

- En cuanto al artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato señala que, si bien es cierto que dicho artículo fue adicionado por la última porción normativa, lo restante no fue modificado.

- Finalmente, sobre la porción segunda de la fracción I del artículo 202, menciona que el razonamiento del accionante constituye una apreciación subjetiva, puesto que la norma es igual para todos sin entrañar disparidad alguna en el trato, siendo general e impersonal, por lo que quien se sitúe en la hipótesis normativa impugnada, cumpliendo con sus requisitos, podrá acceder al beneficio ahí establecido.

13. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Mediante oficio DAJ/2094/2023 depositado el veintiuno de julio de dos mil veintitrés en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el mismo día, la presidenta de la Diputación Permanente que funge durante el Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Guanajuato, en representación del Poder Legislativo de dicha entidad rindió su informe donde señaló, en esencia, lo siguiente:

I. Que es cierto que el Congreso de la referida Entidad Federativa expidió el Decreto 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato; decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 108, Tercera Parte, el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

II. Que no observa que se actualice alguna causa de improcedencia.



III. En primer lugar, aduce los argumentos encaminados a **sostener la constitucionalidad del proceso legislativo**, en el siguiente orden:

1. Observancia a lo dispuesto por el artículo 12 en relación con el diverso 211 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

Señala en este apartado que, contrario a lo que arguye el actor, durante el desarrollo del proceso legislativo que correspondió al decreto impugnado, no se vulneraron los presupuestos formales ni procesales, por la supuesta inobservancia del artículo 12 en relación con el diverso 211, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato relativos a la **implementación del Parlamento Abierto y a la participación de la sociedad civil en actividades de materia legislativa**. Lo que según aduce, se traduce en una violación directa a la libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, protegidos por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pues considera que se realiza una interpretación falsa y errónea del contenido de los artículos 12 y 211, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, ya que si bien la normativa aplicable incorpora la previsibilidad de mecanismos y herramientas que promuevan el parlamento abierto, no existe disposición legal o reglamentaria alguna de la que se desprenda la obligatoriedad del legislador local para que, como parte del proceso legislativo, se deban llevar a cabo foros o mesas de trabajo para solicitar la opinión de la ciudadanía.

Lo que dice, se corrobora con lo expresamente señalado en el segundo párrafo del numeral 9, de los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, donde textualmente se estableció que: "cuando en los trabajos de dictaminación de las iniciativas o proposiciones las comisiones acuerden ponerlas a consulta y participación de la ciudadanía ..."; aduciendo que en dicha porción normativa, se establece como causa condición, la existencia de un acuerdo de comisión para determinar qué iniciativas y proposiciones se pondrán a participación de la ciudadanía o respecto de cuales sí se llevarán a cabo ejercicios como foros o mesas de trabajo.



Pues el someter a participación directa de la ciudadanía la iniciativa presentada el pasado diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, por los diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, con el propósito de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la *LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO*, o el contemplar como parte de la metodología de estudio los foros o mesas de trabajo de participación directa como lo refiere el disidente, no era una obligación de los legisladores por el sólo hecho de adoptar un modelo de parlamento abierto y ello mucho menos se traduce en una violación al proceso legislativo. Es decir, no es obligatorio sino más bien potestativo que, en los procesos legislativos de iniciativas de ley, se deba acordar la participación directa de la ciudadanía mediante la celebración de foros o mesas de trabajo.

Que en este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversos precedentes (acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023) donde señaló que, la conformación y adopción del modelo de parlamento abierto por parte de los órganos legislativos, consiste en contemplar la posibilidad de generar espacios de participación directa de la ciudadanía, mas no que, de manera forzosa y necesaria esto deba contemplarse como parte de todos y cada uno de los procesos legislativos.

Por lo tanto, concluye que, el no llevar a cabo foros o mesas de trabajo para solicitar la opinión de la ciudadanía no resulta en una violación que invalide el proceso legislativo, porque las disposiciones constitucionales y legales que regulan la creación de normas en el Estado de Guanajuato, no prevén que deba cumplirse con ese tipo de modelo de participación de la sociedad.

2. Observancia a lo dispuesto por los artículos 167 al 208 Cuater, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

De inicio precisó que, no obstante que el partido político se duele de una supuesta violación de los artículos comprendidos del 167 al 208 Cuater, únicamente formula conceptos de invalidez respecto al artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, no así respecto del resto de los numerales que invoca; por



lo cual, se deberá llegar a la conclusión de que en el proceso legislativo de creación del decreto impugnado, no existe violación alguna.

Luego refirió, que el partido político actor, propone la invalidez del proceso legislativo desde **dos aristas: a)** Por la omisión de cumplir con la obligación de motivar la condición urgente, pues no se funda ni motiva la urgencia o dan motivos que actualizaran la dispensa; y, **b)** Que se violenta el principio de deliberación democrática, consistente en que todos los integrantes de un órgano legislativo, efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, debido a que no se realizó la publicación y distribución de los dictámenes en el término de cuarenta y ocho horas, antes de la sesión en que dicho dictamen se discutió.

En relación con la **primera arista**, sostiene que contrario a lo señalado por la parte actora, no existe vulneración formal al proceso legislativo llevado a cabo por el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, en la emisión del Decreto 205, pues en cuanto a la dispensa a que se refiere, el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, no resultan aplicables los criterios jurisprudenciales invocados erróneamente por el actor, toda vez que, en dichas ejecutorias se abordaron situaciones diferentes al caso.

Que el artículo 173 de la referida ley orgánica, establece el término para que sean distribuidos a los diputados los dictámenes a efecto de que pueda ser puesto a discusión un proyecto de ley, decreto o acuerdo, el cual debe ser de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, así también el dispositivo en comento establece supuestos específicos en los que no resulta necesaria la distribución de los dictámenes con la anticipación de cuarenta y ocho horas, que son: a) cuando se nombre gobernador interino, provisional o sustituto; b) en la designación de integrantes de los Concejos Municipales; c) por acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

La aplicación del referido precepto, no constituye una violación al procedimiento legislativo, pues el mismo establece que la dispensa mediante acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política constituye una potestad que la Ley Orgánica del Poder Legislativo le confiere a dicho órgano de gobierno, sin que la propia Ley supedite la procedencia del acuerdo a la valoración



por parte de los diputados integrantes, de la existencia de un supuesto de urgencia, y en tales condiciones no es factible sostener la necesidad de demostrar la existencia de una **circunstancia de urgencia no prevista por la norma**, como erradamente lo refiere el actor.

También señaló, que la jurisprudencia invocada por el actor P./J. 33/2007 del Tribunal Pleno, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).", se refiere a un supuesto totalmente diferente, pues en aquel litigio se dispensó la totalidad del trámite ordinario, amparándose en la figura **de obvia y urgente resolución**, lo que no aconteció en el presente asunto, dado que el decreto impugnado derivó del trámite ordinario de proceso legislativo.

De modo tal que, la solicitud de dispensa de las cuarenta y ocho horas, a que se refiere el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, referente al término relativo a la distribución a los diputados, del dictamen de la ley impugnada, no requiriera ser **fundada o motivada**, al ser ésta, una acción conferida a un órgano legislativo en ejercicio de sus potestades legales dentro del proceso legislativo.

Que si bien, en la Legislación del Estado de Guanajuato, también existe la figura de **obvia y urgente resolución**, la cual se regula en el artículo 177, misma que tiene por objeto discutir el asunto en el momento, por considerarse urgente **y sin necesidad de pasar por comisión**, resalta que el actor parte de una premisa incorrecta al considerar que en el caso se está ante el supuesto a que se refiere el artículo 177, del ordenamiento orgánico citado, en tanto sostiene que el oficio que suscribió la Comisión de Asuntos Electorales omite cumplir con la obligación constitucional de motivar la condición de urgencia, ya que se limitó a expresar la dispensa sin fundar ni motivar la urgencia o los motivos que actualizaran la dispensa del trámite ordinario.

Aduce que en el proceso legislativo cuestionado en la presente instancia constitucional, se cumplieron a cabalidad con todas y cada una de las etapas establecidas en el proceso legislativo, garantizando el pleno conocimiento de las personas diputadas respecto de la información generada y fomentando el



diálogo democrático. Toda vez que, se cumplió con la normatividad legal que rige el proceso legislativo, contenida en los artículos 1, 3, 5, 6 y 167 al 208 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

En relación con la **segunda arista**, donde el accionante refiere que se violenta el principio de deliberación democrática consistente en que todos los integrantes de un órgano legislativo efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, pues refiere que no se cumplió con la distribución previa del dictamen, lo que impidió el conocimiento de lo que se iba a discutir, ello aunado a la magnitud de la reforma.

La autoridad demandada señala que es infundada dicha aseveración, ya que el contenido del decreto impugnado no es de tal complejidad que ameritara mayor conocimiento, dado que las reformas, adicciones y derogaciones realizadas a las que atiende el Decreto 205, relativo a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, abordó los aspectos siguientes: a) se regula con mayor amplitud los actos anticipados de campaña y precampaña; se clarifican y amplían los derechos de los representantes populares para la elección consecutiva; b) se adecúa la facultad del IEEG para realizar los conteos rápidos; c) la Oficialía Electoral recibirá solicitudes en forma electrónica; d) se impulsa la profesionalización del personal de los órganos electorales en la entidad; e) se modifican las fechas de inicio del proceso electoral; f) se formula el financiamiento para candidatos independientes; g) se establece el registro de candidatos en línea; h) se precisan aspectos de propaganda electoral y gubernamental; i) se implementa la vía postal como forma de emitir el voto de los guanajuatenses en el extranjero; j) se elimina el escrito de protesta y se facilitan los de incidentes, los de incidencias, los que se podrán presentar en cualquier tiempo dentro de la jornada electoral; k) se sustituyen las Juntas ejecutivas regionales por oficinas auxiliares que contarán con un presidente y un secretario; l) se perfecciona el mecanismo de resultados preliminares como elemento de información; m) se toma la previsión para una posible reforma a los dispositivos generales en la materia para establecer el concepto de actas correspondientes, sin precisar si es única o de escrutinio o cómputo; n) se establece a los partidos y candidatos la sanción de pérdida del registro por llevar a



cabo violencia política electoral en contra de las mujeres; o) se deroga el recurso de revocación, entre otras.

De lo que dice, se advierte **que las modificaciones no son de gran magnitud y complejidad que impidieran el conocimiento y comprensión de estas**, de ahí que sea infundado el argumento del actor, relativo a que el trámite de la obligación de distribuir a los diputados, **mínimo con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión, de los dictámenes que vayan a discutirse, sea un hecho que haya afectado el principio de deliberación democrática y que constituyan un potencial invalidante.**

Afirma que las personas diputadas, tuvieron conocimiento y en su caso la oportunidad de así haberlo deseado, de imponerse del contenido de la iniciativa y del dictamen.

En este sentido, considera que no se violentó el principio de deliberación democrática consistente en que todos los integrantes de un órgano legislativo efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, esto es, **que el hecho de que se dispensara la obligación de distribuir los dictámenes a los diputados con cuarenta y ocho horas a la sesión en la que se discutió, no fue un detonante que impactara en el conocimiento del contenido del dictamen y de lo que se iba a discutir, de modo que no se vulneró el principio de deliberación democrática.** Por lo que, estima que no incurrió en deficiencias que tengan potencial invalidante.

En relación con el señalamiento de la parte accionante, relativo a que en el proceso legislativo se vulneró lo dispuesto por el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, ya que no se distribuyeron los dictámenes con cuarenta y ocho horas de antelación a la sesión en que se discutió. El Congreso demandado indicó que es cierto que el dictamen fue circulado con un plazo menor a las 48 horas señaladas en el artículo 173 de la ley orgánica. Sin embargo, señaló que fue así, dada la existencia de dispensa o acuerdo emitido por la Junta de Gobierno, en ejercicio de su atribución legal prevista en el mismo numeral que señala: *"para que pueda ser puesto a discusión un proyecto de ley, decreto o acuerdo, deben ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho*



horas a la sesión en que se vayan a discutir, salvo en los casos que ... cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política".

Pese a que la existencia de dicha dispensa o acuerdo derivado de una excepción normativa, aun y cuando se considerara que la circulación en esos términos implica una vulneración formal al artículo en cita, se estimó que dicha acción no trascendió de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática, especialmente al conocimiento de la información relevante sobre la que versará la deliberación.

Por lo que, considera que no se advierten elementos en el proceso legislativo que permitan sustentar que la "aparente" violación formal de la ley haya provocado que los diputados desconocieran o no tuvieran el tiempo suficiente para valorar el contenido del dictamen, y que hubiera trascendido a la calidad democrática de la decisión.

3. Consulta a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas (opinión sobre la reforma)

En relación con lo sostenido por el actor, que la consulta hecha a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, presentó diversas irregularidades que constituyen una clara y directa violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el Congreso demandado señaló que la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, es una unidad administrativa del Poder Legislativo encargada de apoyar a las Comisiones Legislativas e integrantes del Congreso en el ejercicio de las funciones e investigaciones legislativas, en materia de finanzas públicas; pero que, **dentro del proceso legislativo su participación no es un requisito *sine qua non*, para la validez de la norma, sino que su intervención se realiza únicamente si las comisiones Legislativas así lo estiman conveniente.**

En relación con el "corto" término que refiere el demandante, ello obedeció a la propia metodología aprobada por la Comisión de Asuntos Electorales, por



lo cual la circunstancia de que en otros procesos sus opiniones las haya vertido en diferentes plazos resulta irrelevante.

Agregó que sus opiniones no resultan vinculantes u obligatorias para la dictaminación de las iniciativas, al tener únicamente carácter orientador. De tal suerte que el contenido o sentido de las opiniones de esta unidad administrativa, no pueden afectar la validez del proceso legislativo.

En relación con que la referida unidad omitió pronunciarse sobre un supuesto cambio en el "**sistema de financiamiento**" del Instituto Electoral del Estado, indicó que tal afirmación resultaba dogmática en tanto no manifiesta, ni expone en qué consiste o por qué se daría el cambio que refiere.

IV. En segundo lugar, aduce los argumentos encaminados a **sostener la constitucionalidad de la reforma legal electoral impugnada**, en el siguiente orden:

1. Refiere que deben declararse inoperantes los argumentos del primer concepto de invalidez donde la parte accionante asevera que las fracciones I y II del artículo 3o. de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, transgreden diversos preceptos de la Constitución Federal, porque, desde su perspectiva, prevén definiciones que violan el principio de taxatividad, pues en las porciones normativas que dicen: "... y en espacio público o virtual contenidos en portales de *internet* y redes sociales ...", no se regulan otras modalidades de actos anticipados de precampaña y campaña, que podrían conculcar también los principios que rigen en material electoral.

Lo anterior, debido a que parten de la premisa errónea de que los supuestos contenidos en las porciones normativas cuestionadas –que son idénticas– son los únicos en los que se pueden materializar actos anticipados de precampaña y campaña.

Siendo que, como puede verse al inicio de las fracciones en donde se encuentran los enunciados jurídicos controvertidos, se prevé el supuesto genérico y amplio de actos de precampaña y campaña, en el sentido de "actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad ..."



En este sentido, señala que **no es posible examinar y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas partiendo del análisis de argumentos que se apartan del sentido literal íntegro del precepto legal que las contiene**, pues emprender tal escrutinio con sustento en ideas claramente descontextualizadas del resto de enunciados normativos contenidos en las mismas fracciones, **podría llevar a emitir un juicio que se aparte de la esencia de los planteamientos de impugnación; lo cual no podría llevarse a cabo válidamente, ni siquiera en suplencia de la queja**, porque en realidad no se estarían corrigiendo o completando las deficiencias del concepto de invalidez de que se trata, sino que se estarían introduciendo nuevos motivos de disenso.

Sin embargo, indica que para el caso de que este Alto Tribunal considerara que el concepto de invalidez sí puede ser estudiado a la luz de la causa de pedir, la demandada señala que tendría que declararse **infundado**, dado que las porciones normativas controvertidas son adicionales al supuesto genérico y amplio, consistente en los "actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad ...", que abarcaría las hipótesis de hecho aludidas por el impugnante (actos de precampaña y campaña realizados vía postal, casa por casa, correo electrónico, vía telefónica, etcétera).

2. Indica que en el segundo concepto de invalidez se impugna el artículo 14 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en torno a dos puntos: **a)** Que la norma cuestionada **obliga** a los partidos políticos y coaliciones a postular a la misma persona. **b)** Que se limita a las personas que no tienen militancia partidista, a participar en la elección consecutiva cuando se desvincularon del partido o coalición que los postuló en la elección previa antes de la mitad de su mandato y posteriormente se reconcilian con el partido o coalición.

En relación con el primer punto, refiere que es una interpretación tergiversada de la palabra **deberá**, utilizada en la norma cuestionada, pues el actor la entiende como un imperativo para el partido político o coalición que postuló a la persona que pretende su elección consecutiva, cuando **ese vocablo se refiere claramente a que es un deber para dicha persona**, quien deberá lograr



su nueva postulación precisamente del mismo partido o coalición que la postuló para el cargo que detenta, salvo que se desvincule del partido o coalición.

Asimismo señala que, la supuesta limitación aludida en el segundo punto, está justificada constitucionalmente, porque es acorde con la finalidad constitucional que se infiere de lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Pues la finalidad constitucional de esa disposición es que la persona que quiera ser postulada para su posible elección consecutiva, lo sea por el mismo partido político o coalición que la postuló en la elección anterior, pues con ellos es con los que tiene un vínculo ideológico.

Por tanto, **dicha finalidad constitucional se debe extender a los no militantes**, pues éstos, al igual que los militantes de partidos, manifiestan ante la ciudadanía en sus actos y decisiones de gobierno, los principios, programa ideológico y plataforma electoral del partido o coalición que los postuló.

Por ende, la obligación de desvincularse de ese partido o coalición –no puede hablarse de renuncia por no ser militantes– antes de la mitad de su mandato y sin posibilidad de dar efectos jurídicos a su "reconciliación" después de ese tiempo, es acorde con la finalidad constitucional aludida, en razón de que debe operar la misma regla que para los militantes, por la innegable vinculación ideológica referida.

Si se reconociera cualquier efecto jurídico a la "reconciliación" ideológica después de transcurrida la mitad del mandato, constituiría un engaño en perjuicio del electorado, pues no habría certeza de los vínculos ideológicos de la persona que pretende ser postulada para su posible elección consecutiva, ni de la continuidad de los planes y programas políticos, sociales y económicos que ha implementado durante el ejercicio del cargo para el que fue electa en el proceso electoral previo.

Que al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la jurisprudencia 7/2021, de rubro: "DERECHO A SER VOTADO. LAS DIPUTACIONES EXTERNAS, QUE ASPIRAN A LA ELECCIÓN CONSECUTIVA, DEBEN DESVINCULARSE DEL PARTIDO POLÍTICO QUE ORIGINALMENTE LAS POSTULÓ SI PRETENDEN REELEGIRSE POR UN PARTIDO



DISTINTO."; que si bien no es vinculante para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la invoca en virtud de su razonabilidad.

Concluyendo que el artículo 14 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, no viola la Constitución Federal.

3. Que en el tercer concepto de invalidez se impugna la fracción XVIII del artículo 78 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que prevé un sistema electrónico para recepción y trámite de las solicitudes de oficialía electoral; cuyos motivos de disenso consisten en que no se incluyen o se dejan fuera de esa norma las solicitudes de oficialía electoral verbales, por comparecencia, por escrito, correo postal, fax u otros medios distintos a la presentación electrónica.

Señala al respecto que, el sistema electrónico de oficialía electoral, de ninguna manera resultaría inconstitucional, pues no constituye un obstáculo ni impedimento para instar el ejercicio de dicha función, sino la forma dispuesta en la ley para hacerlo; que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 6, de la Constitución Federal, es un tema de libre configuración legislativa por parte de las entidades federativas.

4. y 5. Que en los conceptos de invalidez cuarto y quinto, se impugnan el artículo 105 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, así como la derogación de los numerales 106, 107 y 108 de la misma ley, respectivamente; artículos todos que tienen relación con la sustitución de las Juntas Ejecutivas Regionales por las Oficinas Auxiliares del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Lo cual hace bajo los siguientes argumentos: **a)** Esa sustitución no garantiza el adecuado funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, porque se suprimieron plazas del personal que integraba las Juntas y porque las oficinas auxiliares son órganos temporales. **b)** No existe certeza sobre las funciones de las oficinas auxiliares, pues se dejó su regulación al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en lugar de haberse determinado en la propia ley impugnada.

Al respecto, señala que las dos afirmaciones sintetizadas en el inciso a) son falaces, pues el propio accionante cita los dos artículos transitorios en



los que se ve que no existe supresión de plazas, sino que **opera una sustitución total de las Juntas por las oficinas auxiliares; de lo cual se puede inferir también que éstas son permanentes al igual que lo eran las Juntas.**

Pues supone, que la descuidada afirmación sobre la supuesta integración temporal de las oficinas auxiliares se debe a una deficiente o tergiversada lectura del segundo párrafo de una de las normas controvertidas –artículo 105–, que prevé que dos de las personas integrantes de esas oficinas formarán parte, durante el proceso electoral, del consejo electoral de la demarcación que corresponda, en calidad de presidenta(e) y secretaria(o).

Por otra parte, indica que la decisión legislativa de que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato regule en su reglamento interior, no transgrede ningún precepto constitucional, sino que, por el contrario, es conforme con la autonomía que el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal reconoce a los organismos públicos locales electorales.

Agrega que la sustitución de las Juntas por las oficinas auxiliares, tuvo como objetivo preservar a los órganos auxiliares del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, para no afectar la funcionalidad de éste.

6. Que en el sexto concepto de invalidez se impugnan los artículos 111, 112 y 113, que regulan el procedimiento de designación de las y los consejeros distritales, durante los procesos electorales. Bajo el argumento de que ese procedimiento es poco democrático, ya que existen "filtros" en el proceso de selección y no se dispuso que la designación sea por votación calificada de las y los consejeros electorales que integran el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Argumentos que –refiere– carecen de razonabilidad, pues el procedimiento contenido en los preceptos impugnados, diseñado en ejercicio de la amplia libertad de configuración legislativa local, reconocida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias P./J. 81/2011 (9a.) y P./J. 7/2013 (10a.) –que si bien ya no aplicarían a la designación de consejeras y consejeros de los organismos públicos locales electorales, dado el cambio constitucional que dio origen al actual sistema nacional electoral, sí pueden aplicarse por ana-



logía al procedimiento de designación de consejeras y consejeros distritales y municipales en el Estado de Guanajuato–, **ese procedimiento de designación de consejeras y consejeros distritales prevé formas plenamente democráticas de participación ciudadana a fin de integrar los consejos electorales distritales (y también los consejos municipales, pues se aplica el mismo procedimiento, según lo dispone el artículo 125 de la ley impugnada).**

A modo de ejemplo refirió que, en el artículo 112, segundo párrafo, se incluye la **posibilidad de que las y los ciudadanos se auto propongan** como candidatos para ser consejeras y consejeros electorales.

Además, en el primer párrafo del mismo artículo se dispone la expedición de una **convocatoria pública** que, en oposición a las aseveraciones del impugnante, posibilita una real participación democrática de la ciudadanía para integrar los consejos distritales electorales, con la participación activa de los partidos políticos y grupos organizados de la sociedad civil.

En cuanto a la votación calificada de las y los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para designar a las y los consejeros distritales, por así preverlo el artículo 22 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, es necesario decir que ese ordenamiento no es vinculante para el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, por lo cual, no estaba obligado a disponer la votación calificada alegada por el actor.

7. Que en el séptimo concepto de invalidez, se controvierte el artículo 132, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que dispone la facultad de que los consejos municipales o, en su caso, los distritales, designen un número suficiente de supervisores y capacitadores asistentes durante los procesos electorales. Bajo el argumento de que la alusión a un número suficiente de los funcionarios electorales referidos es subjetiva e incierta y, por otra, que la capacitación electoral es una facultad propia del Instituto Nacional Electoral, por lo que los consejos municipales y distritales del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato carecen de facultades para hacer la designación de supervisores y capacitadores.



Señala que son inatendibles dichos argumentos teniendo en cuenta, precisamente, que el Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de llevar a cabo la capacitación.

Es así, porque el ejercicio de esa facultad de ninguna manera impide que los consejos municipales y, en su caso, los distritales, del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, **designen** un número suficiente –de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada proceso electoral– de personas que llevarán a cabo las funciones de supervisión y capacitación electoral, quienes deberán ser **capacitados** por personal del Instituto Nacional Electoral, por ser éste el que tiene la facultad de llevar a cabo esa capacitación.

Esto es, los consejos municipales y, en su caso, los distritales del organismo público local electoral designan a las personas que serán capacitadas por el Instituto Nacional Electoral.

Esas personas –supervisores y capacitadores designados en el ámbito local– serán quienes, ya capacitados, **en conjunto con los supervisores y capacitadores designados por la autoridad electoral nacional**, replicarán sus conocimientos en las y los ciudadanos que servirán como funcionarios de mesa directiva de casilla durante la jornada electoral.

Esa estrecha colaboración entre las autoridades electorales nacional y locales, que existe en razón del sistema nacional electoral previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, permite que los organismos públicos locales electorales contribuyan con la designación de personas que, una vez capacitadas por el Instituto Nacional Electoral, lleven a cabo a su vez la capacitación de las personas que sean insaculadas para realizar las funciones de integrantes de las mesas directivas de casilla.

Por lo tanto, no es posible prever un número determinado de potenciales supervisores y capacitadores, pues es necesario esperar a que en cada proceso electoral el Instituto Nacional Electoral determine el número de personas que se necesitarán como supervisoras y capacitadoras para atender tanto el proceso electoral federal como el local; por lo cual está justificada la falta de precisión



del número de personas que, en acuerdo con la autoridad electoral nacional, podrán ser designadas como supervisoras y capacitadoras.

8. Que en el octavo concepto de invalidez se tildan de inconstitucionales los artículos 194 Bis, 194 Ter y 194 Cuater, que disponen un sistema electrónico de registro de candidaturas.

Al efecto, refiere que, el deber legal de que el registro de candidaturas se realice a través de un sistema electrónico no es inconstitucional, porque **no constituye un obstáculo ni impedimento para llevar a cabo tal registro, sino que es la forma dispuesta en la ley para hacerlo**; que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 6, de la Constitución Federal, es un tema de libre configuración legislativa por parte de las entidades federativas.

9. Que en el noveno concepto de invalidez se impugna el artículo 199 que dispone el deber de los partidos políticos, coaliciones, candidatas y candidatos de evitar cualquier ofensa, difamación que denigre a candidatos, partidos políticos e instituciones. Bajo el argumento de que la única conducta prohibida constitucionalmente –en el artículo 41, fracción III, apartado C, primer párrafo– a los partidos políticos, es la de calumniar a las personas, lo cual no impide calumniar, difamar, denigrar a otros partidos políticos o a las instituciones. Y que, al incluir esas prohibiciones se da lugar a la censura previa.

En este punto, refiere que la acción de inconstitucionalidad debe declararse **improcedente** con fundamento en los artículos 19, fracción IX, en relación con el 20, fracción III, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque **las porciones impugnadas no fueron materia de reforma**.

En efecto, la parte que fue reformada es la que se enfatiza con negritas en la siguiente transcripción: "**Artículo 199**. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda política o electoral deberán evitar en ella, cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, **y deberán abstenerse de expresiones que discriminen o constituyan actos de violencia política en razón de género en**



términos de esta Ley." Mas no fue incluida la reforma a que se refiere el partido político actor.

Por lo demás, señala que la ampliación del abanico de conductas denotativas de personas, partidos políticos e instituciones, prohibidas en la propaganda política y electoral, fue considerado constitucional por el Alto Tribunal, en la jurisprudencia P./J. 10/2013 (9a.), de rubro: "PRECAMPAÑA. LA RESTRICCIÓN QUE IMPONE A LOS PRECANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EL ARTÍCULO 231, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL, RELATIVA A UTILIZAR EXPRESIONES VERBALES O ESCRITOS CONTRARIOS A LA MORAL, QUE INJURIEN A LAS AUTORIDADES, A LOS DEMÁS PARTIDOS POLÍTICOS O PRECANDIDATOS, O QUE TIENDAN A INCITAR A LA VIOLENCIA Y AL DESORDEN PÚBLICO, NO VIOLA LOS NUMERALES 6o. Y 41, FRACCIÓN III, APARTADO C, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

10. Que en el décimo, y último concepto de invalidez, se tilda de inconstitucional el artículo 202, fracción I, que dispone la excepción a la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, en los casos en que ese equipamiento esté destinado para tal fin. Bajo el argumento de que la norma controvertida puede romper el principio de equidad electoral, ya que, afirma, es lógico suponer que las autoridades que administran el equipamiento urbano en el que se fijará la propaganda electoral, beneficiarán indebidamente al partido político que postuló a los funcionarios que gobiernan.

Al respecto refiere, que los argumentos son especulaciones subjetivas del actor, ya que carecen de sustento jurídico o fáctico. Además, la presunta violación al principio de equidad puede ser evitada por las autoridades electorales, mediante el ejercicio de la facultad contenida en el último párrafo del propio artículo 202 de la ley electoral local, que dispone: "Los órganos electorales, dentro del ámbito de su competencia, velarán por la observancia de estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar, con el fin de asegurar a partidos políticos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones".

14. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Mediante oficio TEPJF-SGA-OA-3096/2023 presentado en el



buzón judicial de esta Suprema Corte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, rindió su informe, en el que indicó lo siguiente:

- Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo. No emite opinión, dado que los planteamientos no se encuentran vinculados a la materia electoral.

- Tema 2. Concepto de actos anticipados de precampaña y campaña. El concepto de invalidez se debe declarar infundado. El accionante parte de una interpretación parcial de la norma impugnada, pues ésta no limita ni restringe la manera en cómo se pueden realizar los actos anticipados de precampaña y campaña.

- Tema 3. Requisitos para la elección consecutiva. El concepto de invalidez se debe declarar infundado. Contrario a lo alegado por Morena, en ningún momento se impone un deber a los partidos políticos o integrantes de la coalición de necesariamente postular a una elección consecutiva a una diputación, por el mero hecho de que sea su voluntad. Lo único que regula la norma es que si la diputación no militante pretende la elección consecutiva, invariablemente lo tendrá que hacer por conducto del mismo partido político o integrante de la coalición, pero en modo alguno se traduce en una imposición.

Por otra parte, el argumento consistente en si es posible postular nuevamente a una diputación no militante que se desvincula del partido político o coalición postulante, pero posteriormente se reconcilia, parte de una situación fáctica, por lo que no es posible emitir una opinión.

- Tema 4. Solicitud al Instituto local para realizar funciones de oficialía electoral. El concepto de invalidez se debe declarar infundado. La implementación de un sistema electrónico está dentro de la libertad configurativa de los estados. Además, la norma cuestionada no significa que las solicitudes de ejercicio de oficialía electoral solamente se pueden presentar por medio electrónico, pues entenderlo de esa manera vulneraría el derecho humano de petición y desnaturalizaría toda regulación de los procedimientos sancionadores, ello porque una petición se puede formular por escrito y las denuncias se pueden formar de esa manera, así como por comparecencia o medios electrónicos, casos en los cuales es posible que se solicite en esos momentos ejercer la función de oficialía electoral.



En ese sentido, debe entenderse que la norma impugnada en ningún momento limita la posibilidad de presentar solicitudes por escrito, comparecencia, medios electrónicos o cualquier otra modalidad.

- Temas 5 y 6. Oficinas auxiliares como sustitutas de las juntas ejecutivas y regionales permanentes, así como derogación de las normas que regulaban estas últimas.

Por una parte, es fundado el concepto de invalidez relativo a que indebidamente se remitió al Consejo General del Instituto local el desarrollo de las funciones de los órganos auxiliares en el reglamento interior. Lo anterior, pues es deber del legislador local regular normativamente y en ley las atribuciones de las oficinas auxiliares en atención a los principios de legalidad y certeza. Dichos principios se vulneran al dejar a la regulación de la autoridad administrativa las normas que rigen a las autoridades administrativas, lo que debería estar expresamente claro desde la legislación secundaria.

En otro aspecto, considera infundados los planteamientos relativos a la eliminación de las juntas ejecutivas regionales permanentes y su sustitución por órganos auxiliares. Ello, puesto que la estructura de los organismos públicos locales electorales puede ser regulada por el legislador local en términos del segundo párrafo del artículo 116 constitucional, la organización de la estructura del Instituto Local cae dentro de la libertad configurativa de los estados.

- Tema 7. Elección de consejerías electorales distritales del OPLE. Se debe calificar como infundado el concepto de invalidez porque la regulación del procedimiento para designar consejeros distritales está en el ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas y no controvierte disposición constitucional alguna.

- Tema 8. Designación de supervisores y capacitadores asistentes electorales. El concepto de invalidez se debe calificar como fundado, pues corresponde al Instituto Nacional Electoral, entre otras, las funciones de capacitación electoral para los procedimientos electorales locales y federales, por lo que el legislador local no tiene competencia para regular sobre dicha temática.



- Tema 9. Implementación de un sistema de registro de candidaturas en línea. Se debe calificar como infundado el concepto de invalidez. La regulación de cómo se habrá de realizar el registro de candidaturas está en el ámbito de libertad configurativa de las entidades federativas. Además, la implementación del registro de candidaturas en línea no tiene incidencia alguna en los derechos de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, pues serán éstos quienes determinen sus candidaturas de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

- Tema 10. Límites a la libertad de expresión. Se debe calificar como fundado el concepto de invalidez. Refiriendo que este Alto Tribunal sobre aspectos similares ya ha determinado que se vulnera la Constitución General cuando se establecen condiciones y supuestos distintos al de calumnia, que constituye la única limitación a la libertad de expresión.

- Tema 11. Propaganda en equipamiento urbano. Se debe calificar como infundado el concepto de invalidez respectivo. Por una parte, se encuentra dentro de la libertad de configuración legislativa de las Legislaturas Locales la emisión de la norma impugnada. Aunado a que la prohibición de colgar propaganda en el equipamiento urbano prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo es aplicable a los procedimientos electorales federales.

15. Autos a la vista a efecto de formular alegatos. Mediante acuerdo de veinticinco de julio de dos mil veintitrés, los Ministros Alberto Pérez Dayán y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil veintitrés, ordenaron que los autos quedaran a la vista de las partes para que formularan por escrito sus alegatos.

16. Pedimento del fiscal general de la República. El funcionario citado no formuló pedimento en el presente asunto.

17. Alegatos y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de siete de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo al partido político Morena y a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Guanajuato, formulando



los alegatos; y, visto el estado procesal del expediente, cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

18. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ toda vez que el accionante plantea la posible contradicción entre el Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato y la Constitución General.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

19. En principio, cabe destacar que el partido accionante impugnó el *Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"...

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

"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."

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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



en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en su totalidad aduciendo violaciones al procedimiento legislativo.

20. Sin embargo, las normas cuya constitucionalidad se considera impugnada en lo particular y que, en su caso, serán analizadas en la presente resolución son los siguientes artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato:

- Artículo 3, fracciones I y II.
- Artículo 14, párrafo décimo primero.
- Artículo 78, fracción XVIII.
- Artículo 105.
- Derogación de los artículos 106, 107 y 108.
- Artículos 111, 112 y 113.
- Artículo 132, párrafo primero.
- Artículos 194 Bis, 194 Ter y 194 Cuater.
- Artículo 199.
- Artículo 202, fracción I.

21. No es óbice a lo anterior que en el tercer concepto de invalidez relacionado con el trámite de solicitudes de la oficialía electoral a partir de un sistema electrónico, en el que el partido accionante reclama la inconstitucionalidad del artículo 78, fracción XVIII, de la ley electoral local, también haga referencia a **los artículos segundo y tercero transitorios** del decreto impugnado; pues, respecto de estos últimos, omite aducir argumento alguno tendente a demostrar su inconstitucionalidad, sino que en realidad se limita a señalar que de prosperar su petición de interpretación conforme respecto al primero de los preceptos señalados, dicha interpretación se haga extensiva a los preceptos transitorios referidos.



III. OPORTUNIDAD

22. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁴ el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, considerando en materia electoral, todos los días como hábiles.

23. En el caso, del escrito inicial por el que se interpuso la acción de inconstitucionalidad, se advierte que el promovente señala como norma general impugnada, el *Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés* en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

24. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del jueves uno al viernes treinta de junio de dos mil veintitrés.

25. En consecuencia, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en el buzón judicial de este Alto Tribunal el veintinueve de junio de dos mil veintitrés, es evidente que su promoción resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

26. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

27. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia disponen:

⁴ **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.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



"**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."

"**Artículo 62.** ...

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

28. De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Nacional Electoral o con registro en una entidad federativa, por conducto de sus dirigencias respectivas, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello y



- Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral, federales o locales en el caso de que los accionantes sean partidos políticos nacionales y, en el caso de los partidos políticos locales, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

29. La presente acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Mario Martín Delgado Carrillo, ostentándose como presidente nacional del partido político Morena. De las constancias remitidas por el Instituto Nacional Electoral se advierte lo siguiente:

- El partido Morena cuenta con registro como partido político Nacional, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de quince de julio de dos mil veintitrés.

- Mario Martín Delgado Carrillo se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político nacional Morena, según certificación expedida por la directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de quince de julio de dos mil veintitrés.

- El artículo 38, inciso a),⁵ del Estatuto de Morena; establece que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la atribución de representar legalmente al partido.

30. Asimismo, las normas impugnadas son de naturaleza electoral, al regular diversos aspectos directamente vinculados con los procesos electorales, todas ellas contenidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

⁵ "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ...

"Estará conformado, garantizando la paridad de género, por doce personas en total, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional. En casos excepcionales podrá otorgar poderes para el mejor despacho de asuntos de su competencia."



31. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guanajuato, en similares términos, señalan que la impugnación del artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato debe declararse improcedente, pues la porción normativa reclamada no fue modificada mediante el decreto impugnado.

33. Dicho argumento resulta **infundado**, dado que se advierte que con el decreto impugnado se realizó un cambio en sentido normativo en el contenido del artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, como se desprende de la comparación entre el texto anterior y el reformado:

Texto anterior	Texto reformado
"Artículo 199. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda política o electoral deberán evitar en ella, cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros."	"Artículo 199. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda política o electoral deberán evitar en ella, cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, y deberán abstenerse de expresiones que discriminen o constituyan actos de violencia política en razón de género en términos de esta ley. "

34. Al respecto, este Tribunal Pleno ha considerado que para que se actualice el supuesto de un nuevo acto legislativo que dé lugar a la impugnación de una norma general, deben reunirse dos aspectos: a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo y b) que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir que exista un cambio en el sentido normativo.⁶

⁶ Véase tesis P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". Reg. Digital: 2012802.



35. En el caso, se considera que el primer requisito se cumple, puesto que el artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local fue reformado mediante la expedición del Decreto Legislativo 205, en el que se llevó a cabo el proceso legislativo correspondiente. En cuanto al segundo aspecto, se considera que con la reforma impugnada la hipótesis contenida en el precepto impugnado sufrió un cambio en el sentido normativo, puesto que la reforma del referido numeral, implicó una modificación a las prohibiciones a los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos en la realización de propaganda política o electoral al aumentarse determinados supuestos, por lo que dicho artículo fue modificado en su contenido y alcance.

36. Por lo tanto, es inconcuso que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de la impugnación del artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. De ahí que no asista razón al Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Guanajuato.⁷

37. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes o que este órgano judicial advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el partido accionante.

VI. ESTUDIO DE FONDO

38. En este apartado, se analizarán los conceptos de invalidez formulados por el partido político promovente conforme a los **temas** siguientes:

Apartado	Tema	Artículos impugnados
VI.1.	Tema 1. Análisis de violaciones al proceso legislativo	La totalidad del Decreto 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

⁷ Similares consideraciones se expresaron al resolver la acción de inconstitucionalidad 133/2020, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte, bajo la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.



VI.2.	Tema 2. Definición de actos anticipados de precampaña y de campaña	Artículo 3o., fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.3.	Tema 3. Elección consecutiva de diputados	Artículo 14, párrafo décimo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.4.	Tema 4. Función de la oficialía federal de forma electrónica	Artículo 78, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.5.	Tema 5. Desaparición de las Juntas Ejecutivas Regionales	Artículo 105, así como la derogación de los numerales 106, 107 y 108 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.6.	Tema 6. Diseño de elección de consejeros electorales distritales	Artículos 111, 112 y 133 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.7.	Tema 7. Regulación de la capacitación electoral	Artículo 132, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.8.	Tema 8. Registro de candidaturas en línea	Artículos 194 Bis, 194 Ter y 194 Cuater de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.9.	Tema 9. Límites a la libertad de expresión. Prohibición de propaganda que ofenda, difame, calumnie o denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.	Artículo 199 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
VI.10.	Tema 10. Colocación de propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano	Artículo 202, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.



VI.1. Tema 1. Análisis de violaciones al proceso legislativo

39. Conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, impugnado por el partido político Morena ya que, de resultar fundados, podrían significar la invalidación total de la reforma impugnada.⁸

⁸ Lo anterior con apoyo en los criterios jurisprudencial y aislado del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de números P./J. 32/2007, P./J. 42/2013, P./J. 94/2001 y P. L/2008, de rubro y texto, respectivamente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes, entre los que podemos citar (por ser los más recientes), las acciones de inconstitucionalidad 278/2020, 265/2020, 241/2020, 236/2020, 196/2020, 157/2020, 148/2020, 140/2020, 123/2020, 121/2020 y 119/2020. Así como en la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación



40. Efectivamente, el partido político Morena plantea la inconstitucionalidad del Decreto 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas

debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda."

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones



disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, por violaciones al procedimiento legislativo, en relación con los siguientes puntos:

I. Parlamento abierto. En principio, expone que el procedimiento legislativo llevado a cabo se inobservó el artículo 12, en relación con el 211 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, ya que de las constancias del desarrollo del proceso legislativo, **no se desprende la apertura de un foro o mesa de trabajo, ni mecanismo alguno utilizado para solicitar la opinión de la ciudadanía**, lo que se traduce en la violación directa a la libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, protegidos por los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, dado que las disposiciones impugnadas inciden directamente en la democracia social y popular, privando el ejercicio de participación electoral ciudadana como eje central del modelo democrático. Transgrediendo los derechos electorales del pueblo de Guanajuato y pasando inadvertidos los artículos 1 y 8, fracción I, de los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado, los cuales prevén poner a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso Local.

Por tanto, concluye que la omisión de constituir un parlamento abierto en el que se realizaran foros para que la ciudadanía conozca y participe directamente en el proceso legislativo, resulta una violación al proceso de reforma, porque las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado que regula la creación de normas, prevé que debe cumplirse con ese tipo de modelo de participación de la sociedad.

llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."



II. Falta de discusión y participación informada. Argumenta que el Decreto 205 no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa, así como el respeto a las reglas de votación y publicidad en el desarrollo del proceso legislativo, incluyendo preponderantemente el conocimiento de las iniciativas a discutir, de modo que se asegure la participación informada y libre de los legisladores en la creación de las normas. Pues, indica que la iniciativa turnada a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso del Estado carece de una discusión y participación informada, ya que del tiempo de su creación, se aprecia que: a) es un decreto de rápida e irresponsable creación sin justificar el motivo que llevó a los parlamentarios a realizarla, dado que no se depende de sus participaciones una causa real de hecho debidamente razonada que justifique la finalidad del mismo; y b) su creación no fue pública ni transparente, en virtud de que no se llevó a cabo en apego a los artículos 167 al 208 Cuáter de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

En esa guisa, observa la violación al artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, pues el dictamen correspondiente fue emitido el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, mismo que fue entregado a los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política en esa misma fecha, siendo que en el oficio de entrega correspondiente, la Comisión de Asuntos Electorales señala que considera importante la discusión de dicho dictamen en la sesión del Pleno del Congreso Local a celebrarse el veinticinco siguiente, esto es, **a menos de veinticuatro horas de su entrega.**

Así, argumenta que se omitió publicar y distribuir el dictamen con la anticipación requerida, vulnerando uno de los presupuestos básicos del principio de deliberación democrática consistente en que todos los integrantes de un órgano legislativo efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, ya que, **contrario a lo señalado por el referido artículo 173,** el Dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales fue aprobado y presentado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, y puesto a discusión en sesión celebrada el veinticinco siguiente, **sin ser distribuido con por lo menos cuarenta y ocho horas previas a la sesión en la que se fuera a discutir,** máxime que en el oficio SG-LXV LEG/JGyCP/M61-P/2023 de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, emitido por el secretario general, se notificó la aprobación por parte de la Junta de Gobierno



y de Coordinación Política de la dispensa del término previsto en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, siendo que la Comisión de Asuntos Electorales omite cumplir con la obligación constitucional de fundar y motivar la condición de urgencia.

Concluye que la amplia extensión del decreto impugnado en donde se reforman cincuenta y seis artículos, la adición de dieciocho y la derogación de catorce, es un factor que hace evidente la imposibilidad real que existió para conocer el contenido del mismo, violándose el principio de deliberación democrática, pues los integrantes del órgano legislativo no tuvieron la posibilidad real de deliberar la iniciativa sometida a discusión.

III. Consulta a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas. Sostiene que en el caso de la consulta hecha a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, en la cual rindió informe técnico sobre la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, presentó diversas irregularidades en clara y directa violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, específicamente por los vicios en el proceso de su creación.

Expone que la iniciativa fue radicada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, aprobando la Comisión legislativa la metodología para su estudio y dictamen, en la cual se determinó solicitar opinión, vía electrónica, a diversos organismos, proponiendo un plazo de respuesta de veinticuatro horas. Que si bien la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado dio respuesta a la consulta realizada en el plazo previsto, lo cierto es que resulta claro que dicho organismo sólo tuvo veinticuatro horas hábiles para el estudio, deliberación y emisión de la opinión realizada, lo cual es muy poco tiempo.

Así, expresa que dicha Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas dejó de observar el espíritu que debe revestir el proceso legislativo, al realizar un análisis descuidado y exprés del documento a dictaminar, pues en condiciones normales se toma un tiempo prudente al realizar sus opiniones; máxime que se deja fuera del estudio, el análisis y opinión de diversos entes y partidos, invocando la resolución de la acción de inconstitucionalidad 29/2013.



41. En ese sentido, resulta relevante, de manera previa, realizar una relación del criterio sostenido en reiterados precedentes de este Tribunal Pleno sobre la temática de las violaciones al procedimiento legislativo y, por otro lado, revisar el marco normativo de la entidad federativa que establece las reglas y principios en el proceso legislativo para, finalmente, analizar el caso concreto.

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

42. Esta Suprema Corte cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. En síntesis, 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 y de democracia deliberativa.

43. De dichos precedentes conviene destacar las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006; y 42/2015. La primera se resolvió el trece de junio de dos mil cinco.⁹ En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad que, en esencia, han sido las que han mantenido su vigencia hasta la fecha. En la sentencia se dijo lo siguiente:

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo

⁹ La acción de inconstitucionalidad 9/2005 se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández y presidente Azuela Güitrón; votaron en contra las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero, así como los Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza.



redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal¹⁰ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

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

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales 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

¹⁰ **Artículo 14 de la Constitución Federal.**

"Nadie podrá ser privado de la vida, 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."

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



ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes 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 –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto– 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 ellos."¹¹

44. Del precedente citado se advierte que para este Tribunal Pleno lo mínimo indispensable que debe cumplirse en un trabajo legislativo es: **a)** el respeto a las reglas de votación, **b)** la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones; y, **c)** la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad en un contexto de deliberación pública.

45. En dicho fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidante del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria.¹² El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento

¹¹ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008, 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, junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

¹² Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008, 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, junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, de rubro y texto: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE



legislativo, es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación. Por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

46. A partir del marco jurisprudencial anteriormente citado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad en las que se han establecido parámetros de regularidad constitucional atendiendo a las características y especificidades de cada caso concreto para determinar la invalidez o la validez del proceso legislativo, como son: las acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete;¹³ 42/2015 y sus acumuladas

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."

¹³ En este asunto, el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa porque las irregularidades advertidas en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del decreto, lo cual impidió que la minoría del Congreso tuviera la oportunidad de conocer el contenido de la reforma. Y segundo, porque si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.



43/2015 y 44/2015, resueltas en sesión de tres de septiembre de dos mil quince;¹⁴ 41/2014, fallada en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince;¹⁵ 36/2013 y su acumulada 37/2013, resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho;¹⁶ 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte;¹⁷ 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, resueltas en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete;¹⁸ 43/2018, fallada el veintisiete de julio de dos mil

¹⁴ En ese asunto se consideró que, si bien se había solicitado la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma. Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

¹⁵ En relación con los vicios en el procedimiento, este Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación sustancial del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma porque previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria, lo cual, en ese caso, impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en el orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada.

¹⁶ El Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al advertir que no se había respetado el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, porque los diputados integrantes de la Legislatura habían tenido conocimiento del dictamen respectivo hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no había sido incluido en el orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, con la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) ni había sido entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado (de Jalisco). Y no existió una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multitudinaria sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece.

¹⁷ En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de los precedentes.

¹⁸ Se consideró que no habían existido violaciones formales al procedimiento de adiciones y reformas al texto constitucional en cuestión, porque el dictamen origen del decreto impugnado se había sometido a discusión en lo general y particular para finalmente ser aprobado por una votación calificada de las dos terceras partes de los presentes en la sesión de integrantes de la asamblea



veinte;¹⁹ 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión de once de mayo de dos mil veinte;²⁰ 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.²¹

general, en la que precisamente se encontraban representadas todas las fuerzas políticas; y la convocatoria a la sesión plenaria había observado las formalidades que para ello exigía el reglamento interior y de prácticas parlamentarias.

¹⁹ Este Pleno declaró la invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo debido a que el dictamen respectivo había sido aprobado el mismo día en que se sometió a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación y sin que existiera motivación alguna que justificara su incorporación en el orden del día sin la oportunidad debida, como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.

²⁰ En ese asunto se analizó todo el proceso legislativo del decreto impugnado y se indicó que si bien era cierto que en algunos precedentes (en específico en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006), el Tribunal Pleno había considerado que la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sin que se hubiere justificado la urgencia, impedía que las distintas fuerzas políticas conocieran la iniciativa planteada por haber sido presentadas el mismo día en que fue discutida; lo cierto era que ese criterio no resultaba aplicable al caso en estudio, ya que en el asunto que se resolvía, los motivos para exentar a la iniciativa del trámite ordinario habían sido expuestos con claridad por uno de los diputados integrantes de la Legislatura respectiva y avalados por veintiún votos de los diputados presentes en la sesión, con un solo voto en contra, y además, ante la claridad del transitorio sometido a votación, su comprensión no requería de un estudio profundo y detallado previo a su discusión y, por ende, no había sido afectada la calidad democrática del debate por ser presentada el mismo día en la sesión.

²¹ El Pleno de la Suprema Corte concluyó que sí se observaron las diversas fases sustanciales señaladas en la normatividad local para las reformas aprobadas, y se permitió la participación de todas las fuerzas políticas, por lo que, en el caso no existió violación alguna a las formalidades esenciales del proceso de creación de normas que lleven a su invalidación. Ello, ya que: a) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, ya que de autos no se advirtió alguna irregularidad que les hubiera impedido participar en el procedimiento en condiciones de libertad e igualdad; la aprobación de la reforma se realizó de manera libre y en condiciones de igualdad, ya que todos los diputados que asistieron a las citadas sesiones estuvieron en condiciones de hacer valer sus argumentos a favor o en contra del proyecto de dictamen que se sometió a discusión y votación; b) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, pues las votaciones por las que se aprobó el dictamen se ajustaron en cada una de sus etapas a las reglas establecidas por las normas aplicables, específicamente en lo relativo a la votación en lo general del dictamen, el cual se aprobó por más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras que las reservas también se aprobaron por mayoría; y c) En el desarrollo del procedimiento se culminó con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas deben ser públicas, ya que de las constancias que integran los autos, no se advierte que estas sesiones se hubieran llevado a cabo de una forma diferente



47. Es importante también tomar en consideración el criterio sostenido por este Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno,²² donde se dijo lo siguiente:

"... Del conjunto de precedentes mencionados podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución que se **ha flexibilizado últimamente**, de tal manera que si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad,²³ se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados, con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,²⁴ **esos criterios se han venido modelando a fin de privilegiar**

a la pública, esto es que hayan sido privadas o secretas, sino por el contrario, en tales discusiones se expusieron las posiciones de las diversas fuerzas políticas a los ojos del público, siendo recogida fielmente por los instrumentos dedicados a dejar constancia pública de los trabajos parlamentarios: el acta de la sesión, el video de la misma y la publicación en los instrumentos oficiales de las normas adoptadas.

²² Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra de los párrafos del veintidós al veintiséis, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del ciento dieciséis al ciento dieciocho, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el "*DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

²³ Como son las acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

²⁴ Como las acciones de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión de once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020



la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

"Esas directrices establecidas en los precedentes más recientes son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.

"...

"Podrían, en principio, parecer fundados los argumentos de los diputados accionantes, en el sentido de que la convocatoria a la reunión de la Comisión para la discusión del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia se publicó en la Gaceta Oficial de la Cámara de Diputados el veintidós de abril de dos mil veintiuno y la sesión se llevó a cabo el mismo día, por lo que no se realizó con la anticipación mínima de 48 horas a que se refiere el artículo 150, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados; además de que tampoco se circuló la propuesta de dictamen entre los integrantes de la Comisión con cinco días de anticipación.

"Sin embargo, del acta de la reunión virtual de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de veintidós de abril de dos mil veintiuno, se advierte que en ella se acordó dar paso con la Declaratoria de Publicidad del dictamen de la Comisión de Justicia, por el que se expiden la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; y ... **La mesa directiva también acordó que se solicitaría la dispensa de trámites para su discusión y votación de inmediato en la sesión de esa misma fecha.**

"Y de la propia sesión llevada a cabo por el Pleno de la Cámara de Diputados en esa misma fecha (veintidós de abril de dos mil veintiuno) **se advierte**

y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.



que la dispensa de trámite fue convalidada por la asamblea, pues en ella se consultó, en votación económica, si se autorizaba que se sometiera a discusión y votación de inmediato el dictamen de mérito, obteniéndose una votación mayoritaria por la afirmativa. Además de que, de la lectura de las intervenciones por parte de todos los diputados que participaron a lo largo de la sesión, se puede advertir que todos tenían un claro conocimiento sobre los puntos que se someterían a debate, y en específico, a lo relativo al artículo décimo tercero transitorio. Por lo que en todo caso, las violaciones que pudieran haberse cometido no resultarían invalidantes al no haberse transgredido alguno de los principios parlamentarios a que se ha hecho mención en esta resolución.

"Y en cuanto a las mociones suspensivas, se advierte que los demandantes carecen de razón, pues éstas se sometieron a discusión, sin embargo, la mayoría votó por la negativa a tomarlas en consideración.

"Finalmente, cabe señalar que al haber quedado evidenciado que en esta etapa se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad (pues de la sesión respectiva se puede advertir claramente que en la discusión participaron diversos diputados de todos los partidos políticos, quienes se pronunciaron sobre el contenido del dictamen que se sometió a su consideración), el procedimiento deliberativo culminó con la votación del dictamen respectivo, siguiendo las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

"De ahí que, aun cuando se considerara que la celeridad en el trámite legislativo del caso no cumplió con alguna de las formalidades establecidas en los Reglamentos y disposiciones aplicables a la Cámara de Diputados, ello resultaría insuficiente para considerar que el proceso legislativo respectivo deba invalidarse. ..."

48. Del conjunto de precedentes mencionados, podemos advertir que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes a los procedimientos legislativos ha tenido una evolución



que se ha flexibilizado últimamente, de tal manera que, si bien en diversas acciones de inconstitucionalidad²⁵ se declaró la invalidez de los procedimientos legislativos en ellas analizados con base en criterios más rígidos sobre el incumplimiento de reglas parlamentarias, lo cierto es que en los precedentes más recientes,²⁶ esos criterios se han moldeado a fin de privilegiar la subsistencia de los procesos legislativos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, así como, de manera general, el cumplimiento de las reglas parlamentarias (especialmente las referidas a las votaciones) y el principio de publicidad de las sesiones.

49. Del mismo modo, este Alto Tribunal ha reparado **insistentemente en que la urgencia que lleva a una dispensa de trámites legislativos siempre debe obedecer a una causa real y que quede debidamente justificada.**

50. En efecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que, para el caso de notoria urgencia en la continuación del procedimiento legislativo con dispensa de trámites legislativos, se deben acreditar, por lo menos, las siguientes condiciones:

a) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

b) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad y

²⁵ Como son las acciones de inconstitucionalidad: 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, resueltas el cuatro de enero de dos mil siete; 41/2014 (resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince); 36/2013 (fallada en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho); 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (falladas el dieciséis de enero de dos mil veinte); y la 43/2018 (fallada el veintisiete de julio de dos mil veinte).

²⁶ Como las acciones de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019, resueltas en sesión once de mayo de dos mil veinte, y 236/2020 y sus acumuladas 237/2020 y 272/2020, falladas en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, así como en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, y 285/2020.



c) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en afectación a principios democráticos.

51. Lo anterior tiene respaldo en las jurisprudencias que a continuación se reproducen:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXV, mayo de 2007, P./J. 33/2007, página 1524, registro digital: 172426).

"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.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1110, registro digital: 167520).

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1109, registro digital: 167521).

"LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL



PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Jurisprudencia, Tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 35/2007, página 993, registro digital: 170709).

52. También es importante citar la **acción de inconstitucionalidad 61/2019**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno,



en la cual, por mayoría de diez votos,²⁷ se declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve. En dicha ejecutoria se concluyó que la ley impugnada era inconstitucional por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores **contar con una copia del dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación para familiarizarse con la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Adicionalmente, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publicación en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en todo caso en un plazo brevísimo (menor a veinticuatro horas)**. Finalmente, no se constató que la dispensa se hubiera decretado por la mayoría calificada requerida reglamentariamente.

53. Asimismo, es importante citar lo resuelto por el Tribunal Pleno al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**,²⁸ resuelta en sesión de **ocho de mayo de dos mil veintitrés**, en la cual, por mayoría de nueve votos, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

²⁷ De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo a favor solamente por una de las razones de invalidez, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek a favor solamente por una de las razones de invalidez, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. Las señoras Ministras y el señor Ministro Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁸ De las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.



54. En ese precedente, además de explicar el parámetro de regularidad constitucional ya descrito, se determinó la invalidez del decreto cuestionado, por violación directa al artículo 72 de la Constitución Federal, esto porque la iniciativa **no se conoció a tiempo y no se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, dada la inobservancia a las disposiciones contenidas en el reglamento de cada Cámara, desconociéndose con ello el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular.**

55. Lo que, esencialmente se reiteró al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023**, en sesión de **veintidós de junio de dos mil veintitrés**, en la cual, por mayoría de votos, se declaró la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo de dos mil veintitrés.

56. Por último, también se destaca lo resuelto en las **controversias constitucionales 94/2021 y 276/2022**, resueltas el ocho de junio y veintinueve de agosto, ambas de dos mil veintitrés, respectivamente; en las que este Pleno, en la primera, estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación legislativa, precisándose que dichas dispensas se traducen en la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria y, en la segunda, que el procedimiento relativo contenía dos vicios con potencial invalidante, consistentes en la dispensa del trámite del dictamen legislativo el cual carecía de una motivación mínima y la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que los diputados integrantes del Pleno del Congreso Local se impusieran del conocimiento de su contenido y alcance.

57. Esas directrices establecidas en los precedentes referidos son las que regirán el análisis del actuar parlamentario en el presente asunto.



B) Marco normativo del Estado de Guanajuato

58. En principio, en lo que interesa, la Constitución del Estado de Guanajuato, en la sección tercera, de la Iniciativa y Formación de las Leyes y decretos, artículo 56²⁹ establece que el derecho de iniciar leyes y decretos compete entre otros, a los diputados del Congreso del Estado. Por otra parte, en el artículo 58,³⁰ se establece que todo proyecto de ley o decreto, una vez aprobado, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente y se reputará no vetado por el Poder Ejecutivo, toda ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles, siguientes al de su recepción. Así, el artículo 61³¹ señala que las Leyes, Reglamentos y Circulares, obligan y surten sus efectos en el día o término que señalen, siempre que se publiquen en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato y, de no señalarse día o término, iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en ese medio oficial.

59. Por su parte, la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato**, en lo que al caso importa, establece las siguientes reglas y principios en el procedimiento legislativo:

²⁹ "Artículo 56. El derecho de iniciar leyes o decretos, compete:

"I. Al Gobernador del Estado;

"II. A los Diputados al Congreso del Estado;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones; y,

"IV. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales; y,

"V. A los ciudadanos que representen cuando menos el cero punto cinco por ciento de la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley.

"Cuando la iniciativa incida en la competencia municipal, el Congreso recabará la opinión de los Ayuntamientos durante el proceso legislativo, en los términos de la Ley respectiva."

³⁰ "Artículo 58. Todo Proyecto de Ley o Decreto, una vez aprobado, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer lo publicará inmediatamente.

"Se reputará no vetado por el Poder Ejecutivo, toda Ley o Decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles, siguientes al de su recepción.

"El Proyecto de Ley o Decreto vetado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso. Deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

³¹ "Artículo 61. Las Leyes, Reglamentos, Circulares y cualesquiera otras disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos en el día o término que señalen, siempre que se publiquen en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato; de no señalarse día o término, iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación en ese medio oficial."



- En el artículo 50,³² del capítulo I, de los Órganos del Congreso del Estado, se establece que el Congreso Local se organiza y funciona con un Pleno, Mesa Directiva; Diputación Permanente; Junta de Gobierno y Coordinación Política; y Comisiones Legislativas permanentes, unidas o especiales.

- En el artículo 12,³³ se señala que el Congreso Local **promoverá** la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información y la participación ciudadana.

- En cuanto a la **Junta de Gobierno y Coordinación Política**, el artículo 71³⁴ señala que este es el órgano de gobierno encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen Interno del Poder Legislativo, en la cual se expresará

³² "Artículo 50. Para el conocimiento, análisis, resolución y seguimiento de los asuntos de su competencia, el Congreso del Estado se organiza y funciona de la siguiente manera:

"I. El Pleno del Congreso del Estado;

"II. La Mesa Directiva;

"III. La Diputación Permanente;

"IV. La Junta de Gobierno y Coordinación Política; y

"V. Las Comisiones Legislativas permanentes, unidas o especiales."

³³ "Artículo 12. El Congreso del Estado **promoverá** la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

"En el ejercicio de su función los Diputados **promoverán** la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.

"El Congreso del Estado impulsará a través de Lineamientos de Parlamento Abierto la implementación de prácticas de transparencia y de evaluación legislativa para alcanzar los principios contemplados en el presente artículo, y promoverá una agenda de parlamento y gobierno abierto en los ámbitos estatal y municipal."

³⁴ "Artículo 71. La Junta de Gobierno y Coordinación Política, es el órgano de gobierno encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen Interno del Poder Legislativo, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas, conforme a lo dispuesto en la Ley.

"En la Junta de Gobierno y Coordinación Política se expresará la pluralidad del Congreso del Estado y funcionará como un órgano colegiado que servirá de enlace entre los Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias legalmente constituidos en el seno de la Legislatura y, en su caso, Diputados Independientes, con objeto de impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos que permitan al Congreso del Estado, a la Diputación Permanente y a las comisiones legislativas adoptar las decisiones que constitucional y legalmente les corresponden.



la pluralidad del Congreso y funcionará como un órgano colegiado, compuesto por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, los integrantes de las representaciones parlamentarias y por los diputados independientes y, servirá de enlace entre los Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias y, en su caso, diputados independientes, a fin de alcanzar acuerdos que permitan al Congreso, a la Diputación Permanente y a las comisiones legislativas adoptar las decisiones que les corresponden. Asimismo, en cuanto a la toma de decisiones, el **artículo 74³⁵ establece que será por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario al momento de la instalación de la Legislatura.**

- En cuanto a los Grupos Parlamentarios el artículo 125³⁶ los define como las formas de organización que adoptarán los diputados que pertenezcan a un

"La Junta de Gobierno y Coordinación Política estará compuesta por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, los integrantes de las Representaciones Parlamentarias y por los Diputados Independientes.

"Será presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, por la duración de la Legislatura, quien coordine el Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso del Estado.

"La Vicepresidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política corresponderá a quien coordine el Grupo Parlamentario que represente la primera minoría y durará en su encargo el mismo tiempo que la Presidencia y, en su caso, suplirá las faltas de ésta.

"En el caso de que ninguno de los Grupos Parlamentarios cuente con la mayoría absoluta, la Presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política será ejercida, en forma alternada y para cada año de ejercicio constitucional, por quienes coordinen los dos Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de integrantes del Congreso del Estado, comenzando por el Grupo Parlamentario que cuente con el número mayor."

³⁵ **"Artículo 74. Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario al momento de la instalación de la Legislatura.**

"La Secretaría General del Congreso del Estado fungirá como Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno y Coordinación Política."

³⁶ **"Artículo 125. Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que adoptarán los Diputados que pertenezcan a un mismo partido político, a efecto de encauzar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el seno del Congreso del Estado para coadyuvar al buen desarrollo del proceso legislativo.**

"Un Grupo Parlamentario se conformará cuando menos por dos Diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político.

"Los Diputados que hayan sido electos con una candidatura de coalición, deberán optar por alguno de los partidos políticos que los propusieron."



mismo partido político, a efecto de encauzar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el seno del local para coadyuvar al buen desarrollo del proceso legislativo y se conformará cuando menos por dos diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político. Asimismo, dispone que los diputados que hayan sido electos con una candidatura de coalición, deberán optar por alguno de los partidos políticos que los propusieron.

• En cuanto a las **reuniones de las comisiones legislativas**, los artículos 78, 79, 80 y 82,³⁷ disponen que éstas se reunirán cuantas veces sean necesarias para

³⁷ Reuniones de Comisiones Legislativas

"Artículo 78. Las Comisiones Legislativas se reunirán cuantas veces sean necesarias para atender asuntos de su competencia o los que le hayan sido turnados por la Presidencia del Congreso del Estado.

"Las Comisiones Legislativas contarán con el apoyo permanente de una Secretaría Técnica, cuyos responsables serán nombrados por la Dirección General de Servicios y Apoyo Técnico Parlamentario."

Artículo 79. La Presidencia de la Comisión legislativa convocará con al menos veinticuatro horas de anticipación, informando y acompañando las documentales de los asuntos a tratar, así como lugar, día y hora.

"En caso de asuntos urgentes, se podrá dispensar la convocatoria con la anticipación señalada en el párrafo anterior.

"La mayoría de los integrantes de la Comisión Legislativa podrán solicitar por escrito a la Presidencia de la Comisión que convoque a reunión, expresando los asuntos a tratar, el día y hora. Si la Presidencia no convoca o no da respuesta por escrito a la petición dentro de las veinticuatro horas siguientes, aquellos podrán convocar, observándose lo señalado en este artículo y dando aviso por conducto de la Secretaría General a la Presidencia del Congreso del Estado."

"Artículo 80. Para que las Comisiones se reúnan válidamente, requieren la presencia de la mayoría de sus integrantes.

"Las Comisiones Legislativas tomarán decisiones por mayoría de votos de los integrantes **presentes**. En caso de empate en la votación, ésta deberá repetirse en la misma reunión y, si resultase empate por segunda vez, se discutirá y votará en la reunión siguiente.

"Las resoluciones de la Presidencia podrán ser reclamadas por cualquiera de los integrantes de la Comisión y se resolverán por mayoría de votos."

"Artículo 81. Las Comisiones Legislativas Unidas se conformarán con la suma de los integrantes de las distintas Comisiones y sesionarán válidamente con la presencia de la mayoría de sus integrantes.

"Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, computándose un voto por cada Diputado, con independencia que integre dos o más Comisiones Legislativas."

"Artículo 82. Los integrantes de las Comisiones Legislativas están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada oportuna y debidamente comunicada.

"Las Comisiones se reunirán en el Recinto Oficial, pero podrán tener reuniones en lugar distinto, siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes, informando a la Junta de Gobierno y



atender asuntos de su competencia o los que le hayan sido turnados por la presidencia del Congreso Estatal y contarán con un apoyo permanente de una secretaría técnica. En ese sentido, dispone que la presidencia de la Comisión legislativa convocará con al menos veinticuatro horas de anticipación, informando y acompañando las documentales de los asuntos a tratar, así como lugar, día y hora y en caso de asuntos, se podrá dispensar la convocatoria con al menos veinticuatro horas de anticipación.

Asimismo, la mayoría de los integrantes podrán solicitar por escrito a la presidencia que convoque a reunión, y si ésta no convoca o no da respuesta por escrito a la petición dentro de las veinticuatro horas siguientes, aquellos podrán convocar, dando aviso por conducto de la Secretaría General a la Presidencia del Congreso del Estado. Así pues, para que las Comisiones se reúnan válidamente, requieren la presencia de la mayoría de sus integrantes y sus decisiones se toman por mayoría de votos de los integrantes presentes. En caso de empate en la votación, ésta deberá repetirse en la misma reunión y, si resultase empate por segunda vez, se discutirá y votará en la reunión siguiente.

Asimismo, en cuanto a la Comisión de Asuntos Electorales, el artículo 103³⁸ en específico refiere que le corresponde el conocimiento y dictamen de los asuntos que se refieran a las iniciativas de ley o modificaciones, relacionadas con la legislación electoral; mientras que el 112 relativo a la Comisión de

Coordinación Política para los efectos presupuestales correspondientes. El acuerdo respectivo deberá constar en la minuta que se levante.

"La firma de dictámenes se hará en el Recinto Oficial.

"Las reuniones de comisiones podrán llevarse a distancia mediante el uso de herramientas tecnológicas, ante una emergencia declarada por autoridad respectiva que impida o haga inconveniente la presencia de los Diputados en el Recinto Oficial o en sede alterna, siempre que así lo acuerde la mayoría de sus integrantes y se informe a la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

"En las reuniones a distancia, se hará uso de la firma electrónica en los dictámenes que se aprueben."

³⁸ Artículo 103. Corresponde a la Comisión de Asuntos Electorales, el conocimiento y dictamen de los asuntos relativos a:

"I. Los que se refieran a las iniciativas de ley o modificaciones, relacionadas con la legislación electoral; ..."

"Artículo 112. Corresponde a la Comisión de Hacienda y Fiscalización, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ... XV. Otros análogos que a juicio de la Presidencia del Congreso del Estado, sean materia de tratamiento por esta Comisión."



Hacienda y Fiscalización, si bien no especifica respecto a este tema, en la fracción XV, que deberá conocer de otros que a juicio de la presidencia del Congreso sean materia de tratamiento por dicha Comisión.

• En relación con las **discusiones y votaciones en las Comisiones**, de acuerdo con los artículos 87 y 88,³⁹ el análisis del asunto, iniciativa, proposición o dictamen comenzará sometiéndose a la consideración de los integrantes de éstas. En principio, la secretaría dará lectura a los documentos conducentes, salvo que hayan sido distribuidos a cada uno de los integrantes de la Comisión

³⁹ "Artículo 87. El análisis del asunto, iniciativa, proposición o dictamen comenzará sometiéndose a la consideración de los integrantes de las Comisiones.

"Para tal efecto, la Secretaría dará lectura a los documentos conducentes, a menos que hayan sido distribuidos o puestos a disposición de cada uno de los integrantes de la Comisión Legislativa con al menos veinticuatro horas de anticipación y la lectura sea dispensada previo acuerdo de la comisión.

"En las reuniones de Comisiones Legislativas no habrá límite en las participaciones, ni en el tiempo de las mismas, sin embargo, en cualquier momento la Presidencia podrá preguntar a los integrantes de la Comisión si el asunto de que se trate se considera suficientemente discutido y en caso afirmativo se procederá a votación.

"Terminada la discusión se recabará votación y en su caso se expresarán los votos particulares si los hubiera.

"Los Diputados podrán solicitar que en el dictamen se exprese el sentido de su voto y, en su caso, las razones del mismo.

"Para que haya dictamen de Comisión Legislativa, deberá presentarse firmado por la mayoría de quienes la integran. Si alguien disintiere del parecer de dicha mayoría, firmarán el dictamen haciendo constar su voto en contra.

"Aprobado un dictamen, se pondrá a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva, para su inclusión en el orden del día de la sesión que se determine."

"Artículo 88. Cuando se discuta un dictamen y se expresen votos particulares, se deberán formular de manera independiente al dictamen y lo comunicarán a la Presidencia de la Comisión, para el trámite parlamentario que señala la presente Ley.

"El voto particular podrá ser presentado por uno o más integrantes de la Comisión Legislativa correspondiente y se desahogará de acuerdo a lo que se establece en el Capítulo Tercero del Título Séptimo de la presente Ley, relativo a las discusiones, y deberá contener:

"I. Una parte expositiva que se conformará por la fundamentación legal, los antecedentes que dan origen a éste y las consideraciones de quien o quienes lo promueven para formular una propuesta distinta a la contenida en el dictamen;

"II. Una parte resolutive, que deberá constar de los artículos o propuestas concretas que se sujetarán a la votación del Pleno; y

"III. La firma de quien o quienes lo promueven.

"El voto particular se turnará a la Presidencia de la Mesa Directiva para el trámite parlamentario que señala la presente Ley."



Legislativa con al menos veinticuatro horas de anticipación y la lectura sea dispensada previo acuerdo de la comisión. En las reuniones no habrá límite en las participaciones, ni en el tiempo de éstas, sin embargo, en cualquier momento la presidencia podrá preguntar a los integrantes si el asunto de que se trate se considera suficientemente discutido y en caso afirmativo se procederá a votación. Terminada la discusión se recabará votación y en su caso se expresarán los votos particulares si los hubiera.

Para que haya dictamen de Comisión Legislativa, deberá presentarse firmado por la mayoría de quienes la integran. Si alguien disintiere del parecer de dicha mayoría, firmarán el dictamen haciendo constar su voto en contra. **Una vez aprobado el dictamen, se pondrá a disposición de la presidencia de la mesa directiva, para su inclusión en el orden del día de la sesión que se determine.**

• **Por lo que hace a la práctica parlamentaria, en especial a las sesiones,** el artículo 139,⁴⁰ establece que estas pueden ser ordinarias, extraordinarias, solemnes y privadas y todas serán públicas, con excepción de las que establezca el artículo 145⁴¹ de ese ordenamiento. Las sesiones ordinarias son las que se celebren durante los periodos a que se refiere el artículo 51 de la Constitución y las sesiones extraordinarias las que se convoquen durante los recesos del Congreso a consideración de la Diputación Permanente o a solicitud del titular del Poder Ejecutivo.

⁴⁰ "Artículo 139. Las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, solemnes y privadas.

"Todas las sesiones serán públicas, excepto aquellas en que se traten los asuntos comprendidos en el artículo 145 de la presente Ley."

⁴¹ "Artículo 145. Son materia de sesión privada:

"I. Las acusaciones que se hagan en contra de servidores públicos a que se refiere el artículo 125 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato;

"II. Las comunicaciones que con la nota de «reservado» dirijan al Congreso del Estado, a los Poderes Ejecutivo y Judicial, los ayuntamientos o Concejos Municipales, en su caso, y cualquier Poder de otra entidad federativa o las autoridades de la Federación;

"III. Los relativos a la remoción de servidores públicos del Congreso del Estado, que hayan sido designados por el Pleno;

"IV. Los asuntos que señalen otras leyes; y

"V. Los demás asuntos que por acuerdo del Pleno deban tratarse con reserva."



En este punto destaca que, de acuerdo con el artículo 141,⁴² las sesiones ordinarias se verificarán, en los días y horas que cite la presidencia del Congreso **y el orden del día y los documentos que correspondan se distribuirán por parte de la presidencia a los diputados, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de éstas y se publicará en la Gaceta Parlamentaria.**

Así, de acuerdo con el artículo 143,⁴³ la presidencia de la mesa directiva hará la declaratoria de apertura y levantará cada sesión. En relación con el artículo 144,⁴⁴ si por falta de cuórum no pudiera iniciarse la sesión una hora después de la señalada, la presidencia de la mesa directiva ordenará se pase lista a los presentes y se giren comunicaciones a los diputados ausentes, previniéndoles para que acudan a la sesión siguiente.

- Ahora bien, en el título séptimo, se establecen concretamente las normas que rigen el Procedimiento Legislativo. En ese sentido, en primer lugar, el artículo 167⁴⁵ lista de manera limitativa en cinco fracciones a las personas que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos, refiere en lo que interesa, al titular del Ejecutivo Local y a los diputados integrantes del Congreso Local.

- **El artículo 168⁴⁶** refiere que **las iniciativas** de ley o decreto se presentarán por escrito y serán turnadas a las Comisiones Legislativas, Permanentes o

⁴² "Artículo 141. Las sesiones ordinarias se verificarán, en los días y horas que cite la Presidencia del Congreso del Estado.

"El orden del día de las sesiones y los documentos que correspondan se distribuirán por parte de la Presidencia a los Diputados, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de las mismas y se publicará en la Gaceta Parlamentaria."

⁴³ "Artículo 143. La Presidencia de la Mesa Directiva hará la declaratoria correspondiente al abrir y levantar cada sesión."

⁴⁴ "Artículo 144. Si por falta de cuórum no pudiera iniciarse la sesión una hora después de la señalada, la Presidencia de la Mesa Directiva ordenará se pase lista a los presentes y se giren comunicaciones a los Diputados ausentes, previniéndoles para que acudan a la sesión siguiente. Lo anterior, sin perjuicio de la sanción a que se hagan acreedores."

⁴⁵ "Artículo 167. El derecho de iniciar leyes o decretos, compete: I. Al Gobernador del Estado; II. A Diputados integrantes del Congreso del Estado; III. Al Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el ramo de sus atribuciones; IV. A los ayuntamientos o concejos municipales; y V. A los ciudadanos que representen cuando menos el cero punto cinco por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores correspondientes al Estado y reúnan los requisitos previstos en la ley de la materia."

⁴⁶ "Artículo 168. Las iniciativas serán turnadas a las Comisiones Legislativas, Permanentes o Unidas, según corresponda, atendiendo a la materia sobre la que versen.



Unidas, según corresponda, atendiendo a la materia sobre la que versen; así pues, dichas Comisiones rendirán su dictamen al Congreso Local o Diputación Permanente por escrito. Asimismo, dicho numeral señala los requisitos de las iniciativas de ley o decreto.

- De acuerdo con el artículo 171⁴⁷ las Comisiones Legislativas a las que se turnen las iniciativas, **rendirán su dictamen al Congreso del Estado o Diputación Permanente, por escrito** el cual deberá contener consideraciones claras y precisas del asunto a que se refiera, y concluir **sometiendo a consideración del Pleno el proyecto de ley, decreto o acuerdo.**

- **Para la discusión de un proyecto**, de conformidad con el artículo 173,⁴⁸ **deben ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa**

"Las iniciativas de ley o decreto, se presentarán por escrito y deberán contener:

"I. Proemio, en el que se indicará que están dirigidos a la Presidencia de la Mesa Directiva, fundamentación legal como iniciante;

"II. Exposición de motivos, en la que se exprese el objeto de las mismas y las (sic) consideraciones jurídicas que las fundamentan;

"III. El texto normativo de la propuesta;

"IV. El régimen transitorio, en su caso;

"V. Fecha de presentación, el nombre y firma de quien o quienes la suscriben;

"VI. En caso de iniciativa popular, el nombre legible y firma de cada uno de los ciudadanos, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma, además de cubrir los requisitos que establece la ley de la materia;

"VII. Acompañar el dictamen de impacto presupuestal, cuando corresponda; y

"VIII. La solicitud de que sean aprobadas por el Pleno.

"Las proposiciones de acuerdos se presentarán por escrito y deberán contener, proemio, consideraciones, propuesta, fecha de presentación, el nombre y firma de quien o quienes la suscriben."

⁴⁷ "Artículo 171. Las Comisiones Legislativas a las que se turnen las iniciativas, rendirán su dictamen al Congreso del Estado o Diputación Permanente, por escrito.

"Los dictámenes deberán contener consideraciones claras y precisas del asunto a que se refieran, y concluir sometiendo a consideración del Pleno el proyecto de ley, decreto o acuerdo, según corresponda."

⁴⁸ "Artículo 173. Para que pueda ser puesto a discusión un proyecto de ley, decreto o acuerdo, deben ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, salvo en los casos que el Congreso del Estado nombre Gobernador interino, provisional o sustituto, cuando designe a quienes integren los Concejos Municipales, en los términos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, o bien, cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

"Para que pueda ser materia de discusión un voto particular, debe ser entregado por quienes lo suscriban a la Presidencia de la Mesa Directiva y distribuido al resto de los Diputados cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en que se vaya a discutir."



y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, salvo en los casos que el Congreso del Estado nombre gobernador interino, provisional o sustituto, cuando designe a quienes integren los Concejos Municipales, o **cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política**. Conforme al artículo 174,⁴⁹ los dictámenes relativos a proyectos de ley, de decreto, de acuerdos y de modificaciones o adiciones a la Constitución ya sea Federal o local, deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir.

• Por lo que hace a la dispensa de la lectura de los dictámenes en las sesiones del Pleno, el artículo 175⁵⁰ prevé que sólo procederá por acuerdo de las dos terceras partes de los presentes en la sesión en que se dicte. Mientras que la **dispensa de lectura de los dictámenes** en las Comisiones Legislativas procederá por acuerdo de la mayoría de los presentes, siempre que además se cumplan los supuestos del artículo 87⁵¹ de la presente ley.

⁴⁹ "Artículo 174. Los dictámenes relativos a proyectos de ley, de decreto, de acuerdos y de modificaciones o adiciones a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberán recibir lectura en la sesión en que se vayan a discutir."

⁵⁰ "Artículo 175. La dispensa de lectura de los dictámenes en las sesiones del Pleno, sólo procederá por acuerdo de las dos terceras partes de los presentes en la sesión en que se dicte.

"La dispensa de lectura de los dictámenes en las Comisiones Legislativas, procederá por acuerdo de la mayoría de los presentes en la reunión en que se analice, si además se cubren los supuestos previos que contempla el artículo 87 de la presente Ley."

⁵¹ "Artículo 87. El análisis del asunto, iniciativa, proposición o dictamen comenzará sometiéndose a la consideración de los integrantes de las Comisiones.

"Para tal efecto, la Secretaría dará lectura a los documentos conducentes, a menos que hayan sido distribuidos o puestos a disposición de cada uno de los integrantes de la Comisión Legislativa con al menos veinticuatro horas de anticipación y la lectura sea dispensada previo acuerdo de la comisión.

"En las reuniones de Comisiones Legislativas no habrá límite en las participaciones, ni en el tiempo de las mismas, sin embargo, en cualquier momento la Presidencia podrá preguntar a los integrantes de la Comisión si el asunto de que se trate se considera suficientemente discutido y en caso afirmativo se procederá a votación.

"Terminada la discusión se recabará votación y en su caso se expresarán los votos particulares si los hubiera.

"Los Diputados podrán solicitar que en el dictamen se exprese el sentido de su voto y, en su caso, las razones del mismo.

"Para que haya dictamen de Comisión Legislativa, deberá presentarse firmado por la mayoría de quienes la integran. Si alguien disintiere del parecer de dicha mayoría, firmarán el dictamen haciendo constar su voto en contra.



• Por lo que hace a las **discusiones**, en primer lugar, se tiene que el artículo 177⁵² establece que cualquier proposición o proyecto de acuerdo podrá ser declarado de **obvia resolución**, lo que tiene objeto que el asunto se discuta al momento, por considerarse urgente y sin necesidad de pasar a Comisión Legislativa, siempre que lo solicite la Junta de Gobierno y Coordinación Política o algún diputado; y que la propuesta de obvia resolución sea aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno.

Ahora bien, el artículo 178,⁵³ refiere que la discusión se sujetará a las siguientes prevenciones, primero se leerá el dictamen de la comisión dictaminadora

"Aprobado un dictamen, se pondrá a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva, para su inclusión en el orden del día de la sesión que se determine."

⁵² "Artículo 177. Cualquier proposición o proyecto de acuerdo podrá ser declarado de obvia resolución. La obvia resolución tiene por objeto que el asunto se discuta al momento, por considerarse urgente y sin necesidad de pasar a Comisión Legislativa.

"Una proposición o proyecto de acuerdo podrá ser declarado de obvia resolución siempre que se cumpla con lo siguiente:

"I. Que lo solicite la Junta de Gobierno y Coordinación Política o algún diputado; y

"II. Que la propuesta de la obvia resolución sea aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno."

⁵³ "Artículo 178. La discusión se sujetará a las siguientes prevenciones:

"I. Se leerá el dictamen de la comisión dictaminadora que conoció del asunto y, en su caso, el voto o votos particulares, si los hubiere.

"Si algún diputado pidiese que se lea algo más del expediente, la Presidencia de la Mesa Directiva solicitará a la Secretaría proceda a dar lectura, y si pidiese que la Comisión Legislativa manifieste o desarrolle los fundamentos del dictamen, lo hará por conducto de la Presidencia de la comisión dictaminadora.

"Los autores de la proposición, iniciativa o del dictamen, podrán hablar hasta por diez minutos para justificarlo y fundamentarlo;

"II. La Presidencia de la Mesa Directiva anunciará desde luego, que el dictamen se pone a discusión, abriendo el registro de quienes se inscriban a favor o en contra.

"En caso de que se presenten votos particulares, se someterá a discusión en primer término el dictamen y en caso de ser desechado, se pondrá a consideración el voto particular;

"III. Si sólo hubiere inscripción a favor, la Presidencia otorgará el uso de la palabra en el orden que se hubiere solicitado;

"IV. Si hubiere inscripción en contra y a favor, se abrirá el registro, pudiéndose inscribir hasta tres Diputados en contra y hasta tres a favor. Se les concederá en forma alternada el uso de la palabra, comenzando por las que impugnan el dictamen, no excediendo su disertación de diez minutos;

"V. Cuando la importancia del asunto lo requiera y lo conceda la Asamblea por mayoría de los presentes o por acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, podrán hablar los Diputados en los turnos que les corresponde, por todo el tiempo que resulte necesario o incrementar el número de oradores;



que conoció del asunto y, en su caso, los votos particulares, posteriormente la presidencia de la mesa directiva anunciará que el dictamen se pone a discusión, abriendo el registro de quienes se inscriban a favor o en contra; si se presentan votos particulares, se someterá a discusión en primer término el dictamen y en caso de ser desechado, se pondrá a consideración el voto particular. **Luego, si sólo hubiere inscripción a favor, la presidencia otorgará el uso de la palabra en el orden que se hubiere solicitado. Si hubiere inscripción en contra y a favor, se abrirá el registro, pudiéndose inscribir hasta tres diputados en**

"VI. Una vez que hayan hablado los oradores inscritos o antes, si alguno de ellos renuncia al uso de la palabra, la Presidencia de la Mesa Directiva podrá preguntar si el asunto está suficientemente discutido y, si se resuelve afirmativamente por mayoría de los presentes, se procederá a votarlo. En caso contrario se reanudará la discusión, pudiendo hablar nuevamente un orador en contra y otro a favor, hasta por diez minutos;

"VII. Los Diputados aun cuando no se encuentren en la lista de inscripción como oradores, podrán pedir la palabra para responder alusiones personales o rectificar hechos relacionados y pertenecientes al debate al concluir el orador, hasta por cinco minutos. Al solicitar la palabra se deberán precisar las alusiones o hechos invocados.

"Se otorgará el uso de la palabra en primer término para responder alusiones personales y posteriormente para rectificación de hechos.

"Cuando el orador se aparte del tema para el cual solicitó la palabra, ya sea rectificación de hechos o alusiones personales, o se exceda del tiempo establecido, será llamado al orden por la Presidencia de la Mesa Directiva y si al segundo llamado no rectifica su actitud le será retirado el uso de la palabra;

"VIII. Ningún orador podrá ser interrumpido mientras tenga el uso de la palabra, a menos que se trate de una moción de orden o de alguna interpelación, pero en este último caso sólo será respondida la interpelación con permiso de la Presidencia de la Mesa Directiva y con anuencia de la oradora. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo;

"IX. El orden se reclamará por la Presidencia por sí o a moción de un diputado exclusivamente en los casos siguientes:

"a) Para ilustrar la discusión con la lectura de un documento. En este caso, el diputado podrá solicitar a la Presidencia de la Mesa Directiva la lectura de un documento que estimen ilustre la discusión, sin que esta lectura se considere como parte del tiempo de que disponen en su caso;

"b) Cuando se infrinjan las disposiciones de la presente Ley, a cuyo efecto, se deberá citar el artículo respectivo;

"c) Cuando se viertan injurias contra alguna persona; y

"d) Cuando el orador se aparte del asunto o discusión.

"X. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

"a) Por la falta de quórum de sus integrantes;

"b) Por grave desorden provocado por el público asistente a la sesión;

"c) Por alguna proposición suspensiva que presente algún Diputado; y

"d) Por decretarse un receso por la Presidencia de la Mesa Directiva cuando exista causa justificada."



contra y hasta tres a favor y se les concederá en forma alternada el uso de la palabra, comenzando por las que impugnan el dictamen, no excediendo su disertación de diez minutos. Una vez que hayan hablado los oradores inscritos, la presidencia podrá preguntar si el asunto está suficientemente discutido y, si se resuelve afirmativamente por mayoría de los presentes, se procederá a votarlo. En caso contrario se reanudará la discusión.

Cabe destacar que el orden se reclamará por la presidencia por sí o, a moción de un diputado exclusivamente en cuatro casos, destacando los siguientes: a) Para ilustrar la discusión con la lectura de un documento. En este caso, el diputado podrá solicitar a la presidencia de la mesa directiva la lectura de un documento que estimen ilustre la discusión, sin que esta lectura se considere como parte del tiempo de que disponen en su caso y b) Cuando se infrinjan las disposiciones de la presente ley, a cuyo efecto, se deberá citar el artículo respectivo.

- Conforme al artículo 179,⁵⁴ para la discusión y votación de todo proyecto de ley, decreto o acuerdo se requiere de **la mayoría absoluta del número total de diputados integrantes del Congreso del Estado**; y concluida la discusión se someterá a votación el dictamen, según el artículo 180.⁵⁵ Ahora bien, de acuerdo con el artículo 181,⁵⁶ todo proyecto que conste de más de un artículo se discutirá y votará primero en lo general y después, se procederá a discutirlo en lo particular, sujetando la discusión de cada uno de sus artículos a lo dispuesto por el artículo 178.

⁵⁴ "Artículo 179. Para la discusión y votación de todo proyecto de Ley, decreto o acuerdo se requiere de la mayoría absoluta del número total de Diputados integrantes del Congreso del Estado."

⁵⁵ "Artículo 180. Concluida la discusión, se someterá a votación el dictamen de la Comisión Dictaminadora."

⁵⁶ "Artículo 181. Todo proyecto de Ley o decreto que conste de más de un artículo, se discutirá y votará primero en lo general y después, se procederá a discutirlo en lo particular, sujetando la discusión de cada uno de sus artículos a lo dispuesto por el artículo 178 de la presente Ley.

"Queda a cada Diputado el derecho de pedir que determinados artículos se discutan y voten particularmente. La discusión de las diversas secciones o capítulos, podrán hacerse en distintas y consecutivas sesiones.

"El Pleno puede acordar a solicitud de algún diputado, que los artículos de un proyecto, decreto o proposición que contengan varios párrafos, fracciones, apartados o incisos, sean discutidos o votados aisladamente en cada una de sus partes."



- De acuerdo con el artículo 182,⁵⁷ en caso de que no sea aprobado en lo general un dictamen, se preguntará en votación económica si se devuelve a la comisión dictaminadora respectiva, en caso de que la votación fuere negativa, se tendrá por desechado, ordenando su archivo definitivo; y de no ser aprobado un dictamen en lo general, no podrá presentarse nuevamente durante el mismo periodo de sesiones, conforme al artículo 183.⁵⁸

- Por cuanto a las proposiciones suspensivas, los artículos 184, 185 y 186⁵⁹ señalan las reglas siguientes: 1) no podrá presentarse más de una en la discusión de un dictamen; 2) una vez presentada se leerá ésta y sin otro requisito que oír al autor, si la quiere fundar y a otra que hable en sentido contrario, si los hubiere, se preguntará a la asamblea si se toma en consideración y en caso de negativa, se tendrá por desechada, en el caso de afirmativa, se votará en el acto y 3) una vez puesto a debate, la comisión dictaminadora ni las autoras podrán retirarlo, sin previo acuerdo de la asamblea. Sin embargo, podrán sus autoras modificarlo al tiempo de discutirse en lo particular, pero en el sentido que manifieste la discusión.

⁵⁷ "Artículo 182. En caso de que no sea aprobado en lo general un dictamen, se preguntará en votación económica si se devuelve a la comisión dictaminadora respectiva. Si la votación fuere afirmativa, volverá a la comisión dictaminadora para nuevo estudio y dictamen, si fuere negativa, se tendrá por desechado, ordenando su archivo definitivo.

"Lo previsto en el párrafo anterior no aplicará a los dictámenes derivados de informes de resultados correspondientes a procesos de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior del Estado.

"Tratándose de dictámenes en los que se proponga la devolución de informes de resultados a la Auditoría Superior del Estado se observará lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato."

⁵⁸ "Artículo 183. No aprobado un dictamen en lo general, no podrá presentarse nuevamente durante el mismo periodo de sesiones."

⁵⁹ "Artículo 184. Presentada una proposición suspensiva, se leerá ésta y sin otro requisito que oír al autor, si la quiere fundar y a otra que hable en sentido contrario, si los hubiere, se preguntará a la Asamblea si se toma en consideración. En caso de negativa, se tendrá por desechada, en el caso de afirmativa, se votará en el acto."

"Artículo 185. No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un dictamen."

"Artículo 186. Puesto a debate algún dictamen o proposición, la comisión dictaminadora ni las autoras podrán retirarlo, sin previo acuerdo de la Asamblea. Sin embargo, aún sin retirar el dictamen o proposición podrán sus autoras modificarlo al tiempo de discutirse en lo particular, pero en el sentido que manifieste la discusión."



- Asimismo, el artículo 187,⁶⁰ dispone que los artículos no reservados en lo particular se tendrán por aprobados con la declaración de la presidencia en tal sentido. En caso de que se realice la reserva, esta deberá acompañarse siempre de una propuesta, que será entregada a la mesa directiva y de ser aprobada, se modificará el dictamen en sus términos, en caso contrario, se tendrá por aprobado el texto del dictamen, sin necesidad de votarlo nuevamente.

- Una vez aprobado un proyecto, el artículo 188⁶¹ refiere que deberá ser enviado a las secretarías de la mesa directiva para que, en unión con la presidencia de la comisión dictaminadora, elaboren la minuta en los términos que deba publicarse y, se remitirá al titular del Poder Ejecutivo Local, para los efectos constitucionales correspondientes.

- **Por lo que hace a las votaciones, la ley establece las siguientes reglas.** El artículo 189,⁶² señala tres clases: **económicas, nominales y por cédula** y pueden realizarse de manera convencional o electrónica a través del Sistema

⁶⁰ Artículo 187. Los artículos no reservados en lo particular se tendrán por aprobados con la declaración de la Presidencia en tal sentido.

"La reserva en lo particular deberá acompañarse siempre de una propuesta, misma que deberá entregarse a la Mesa Directiva; de ser aprobada, se modificará el dictamen en sus términos, en caso contrario, se tendrá por aprobado el texto del dictamen, sin necesidad de votarlo nuevamente."

⁶¹ Artículo 188. Aprobado un proyecto de ley, decreto o acuerdo, si así lo acuerda el Pleno, deberá ser enviado a las secretarías de la Mesa Directiva para que, en unión con la Presidencia de la comisión dictaminadora, elaboren la minuta en los términos que deba publicarse y, se remitirá al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos constitucionales correspondientes o a las autoridades que se señalen en el acuerdo respectivo, según corresponda."

⁶² Artículo 189. Hay tres clases de votaciones: económicas, nominales y por cédula.

"Las clases de votaciones previstas en este artículo podrán realizarse a través de las siguientes modalidades:

"I. Convencional; y

"II. Electrónica.

"Previo a iniciar la votación la Presidencia de la Mesa Directiva deberá determinar la modalidad con la que se realizará la votación.

"Si la votación se determina en los términos de la fracción II, ésta se realizará de conformidad con los Lineamientos del Sistema Electrónico del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

"Una vez iniciada la votación no podrá suspenderse.

"A propuesta de una tercera parte de los integrantes del Congreso del Estado, podrá modificarse la modalidad de la votación."



Electrónico bajo las bases que establece el artículo 190,⁶³ siendo la mesa directiva la que deberá determinar la modalidad previo a la votación. Una vez iniciada la votación no podrá suspenderse. Sin embargo, a propuesta de una tercera parte de los integrantes del Congreso, podrá modificarse la modalidad de la votación. Asimismo, el artículo 203⁶⁴ prescribe que ningún diputado podrá retirarse durante las votaciones o abstenerse de votar estando en la sesión o reunión de comisión, a no ser que tenga interés personal en el asunto o haya fijado su posición política, la cual deberá quedar registrada en el acta o minuta correspondiente.

• **Las votaciones serán nominales**, de acuerdo en el artículo 191,⁶⁵ cuando:

- I. Se vote un proyecto de ley o decreto en lo general y en lo particular;
- II. Se voten iniciativas que el Congreso Local dirija al Congreso de la Unión;
- III. Lo pida algún diputado y sea apoyado por otros dos diputados; y,
- IV. Así lo determine la presidencia de la mesa directiva.

⁶³ "Artículo 190. A través del Sistema Electrónico, se llevarán a cabo las votaciones económicas, nominales y por cédula, y se desarrollarán bajo las siguientes bases mínimas:

"I. La presidencia abrirá el Sistema Electrónico para efectos de la votación hasta por tres minutos para que se pueda desarrollar la votación y lo cerrará una vez emitido su voto; y

"II. Las votaciones se verán desplegadas en pantallas o tableros electrónicos, excepto las votaciones por cédula.

"En caso de que no sea posible realizar una votación por Sistema Electrónico, se realizará por el Convencional."

⁶⁴ "Artículo 203. Ningún diputado podrá abstenerse de votar estando en la sesión o reunión de comisión, a no ser que tenga interés personal en el asunto que sea objeto de proposición o dictamen o haya fijado su posición política, la cual deberá de quedar registrada en el acta o minuta correspondiente. Tampoco podrá retirarse durante las votaciones."

⁶⁵ "Artículo 191. Las votaciones serán nominales en los casos siguientes:

"I. Cuando se vote un proyecto de Ley o decreto en lo general y en lo particular;

"II. Cuando se voten iniciativas que el Congreso del Estado dirija al Congreso de la Unión;

"III. Cuando lo pida algún diputado y sea apoyado por otros dos Diputados; y

"IV. Cuando así lo determine la Presidencia de la Mesa Directiva."



• Conforme a los artículos 193 y 194,⁶⁶ las **votaciones por cédula** proceden cuando tengan por objeto: 1) elegir a los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso Local; 2) elegir al gobernador interino o sustituto, y 3) que el Congreso Local designe o nombre personas para ocupar un cargo público, o recibir premios o estímulos y 4) la resolución de los dictámenes producidos durante el procedimiento de juicio político en contra del gobernador del Estado, los diputados locales y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

• **Todas las votaciones se decidirán por mayoría de votos de los presentes, salvo los casos en que se exija una mayoría calificada;** esto es, para que un proyecto tenga carácter de ley, decreto o acuerdo se requiere que sea aprobado en votación nominal por más de la mitad del número de diputados presentes; según lo establecido en los **artículos 196 y 202**⁶⁷ de la ley en comento.

⁶⁶ "Artículo 193. Las votaciones se harán por cédula en los casos siguientes:

"I. Las que tengan por objeto elegir a los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado;

"II. Las que tengan por objeto elegir al Gobernador interino o sustituto, en términos de los artículos 73 y 74 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato;

"III. Las demás que tengan por objeto que el Congreso del Estado designe o nombre personas para ocupar un cargo público, o recibir premios o estímulos; y

"IV. Las que tengan por objeto la resolución de los dictámenes producidos durante el procedimiento en contra de los titulares a que se refiere el artículo 125 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato."

"Artículo 194. Las votaciones por cédula, se harán a través de una cédula, el diputado después de que plasme el sentido de su voto, dirá su nombre en voz alta y la depositará, sin leerla, en un ánfora.

"Concluida la votación, una de las Secretarías hará el cómputo de las cédulas para verificar si el número es igual al de los Diputados votantes presentes. Después se pasarán a manos de la Presidencia de la Mesa Directiva para que le conste el contenido de las mismas, y en su caso, se pueda reclamar cualquier error. Finalmente una de las Secretarías dará a conocer el resultado a la Presidencia de la Mesa Directiva y ésta a la Asamblea.

"Tratándose del Sistema Electrónico, se plasmará el sentido de su votación, sin dar a conocer el sentido de su elección.

"A propuesta de una tercera parte de quienes integran el Congreso del Estado, cualquier asunto podrá ser votado por cédula, excepto los proyectos de leyes, requiriéndose para su aprobación las dos terceras partes de los presentes."

⁶⁷ "Artículo 196. Todas las votaciones se decidirán por mayoría de votos de los presentes, salvo los casos en que se exija una mayoría calificada."

"Artículo 202. Para que un proyecto tenga carácter de Ley, decreto o acuerdo se requiere que sea aprobado en votación nominal por más de la mitad del número de Diputados presentes; salvo los casos previstos en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la Ley de Fiscalización



En ese orden, el artículo 204,⁶⁸ establece que **toda resolución que dicte el Congreso del Estado tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo, las cuales se comunicarán al titular del Poder Ejecutivo Local**, además se comunicarán los acuerdos y se solicitará su publicación cuando así lo estime conveniente el Congreso del Estado. En ese sentido, se entiende por ley toda resolución del Congreso Local que otorgue derechos e imponga obligaciones a la generalidad de las personas.

• Por lo que hace al **veto**, el **artículo 207⁶⁹** establece que reputará no vetado por el titular del Ejecutivo Local, todo decreto o ley no devuelto con observaciones al Congreso dentro del término de diez días hábiles. Por el contrario, de ser devuelto con observaciones, **el artículo 208⁷⁰** establece que se remitirá a la

Superior del Estado de Guanajuato, otras leyes y la presente Ley, exijan un porcentaje especial. Los Diputados tienen derecho a solicitar que el razonamiento de su voto se asiente en el acta, y podrá pedirlo al momento de terminar la votación."

⁶⁸ "Artículo 204. Toda resolución que dicte el Congreso del Estado tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo.

"Las leyes, decretos e iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán al titular del Poder Ejecutivo del Estado. Asimismo, se comunicarán los acuerdos y se solicitará su publicación cuando así lo estime conveniente el Congreso del Estado.

"Se entiende por:

"I. Ley: Toda resolución del Congreso del Estado que otorgue derechos e imponga obligaciones a la generalidad de las personas;

"II. Decreto: Toda resolución del Congreso del Estado que otorgue derechos e imponga obligaciones a determinadas personas;

"III. Acuerdo: Toda resolución del Congreso del Estado que por su naturaleza no requiera de sanción, promulgación y publicación, en su caso; salvo que éste estime conveniente su publicación; y

"IV. Iniciativas al Congreso de la Unión: Toda propuesta de reformas a la legislación de orden general o federal que se formulan de conformidad con la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶⁹ "Artículo 207. Se reputará no vetado por el titular del Poder Ejecutivo del Estado todo decreto o ley no devuelto con observaciones al Congreso del Estado dentro del término que señala el artículo 58 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato."

⁷⁰ "Artículo 208. El decreto o ley devuelto al Congreso del Estado con observaciones, se remitirá a la comisión o comisiones dictaminadoras respectivas, para que sea discutido nuevamente y se deberán analizar las observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

"La comisión o comisiones dictaminadoras podrán ratificar el dictamen o modificarlo y si el Pleno aprueba el dictamen a que se refiere el párrafo anterior por la mayoría calificada que establece la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, se remitirá al titular del Poder Ejecutivo del Estado la ley o el decreto respectivo, quien deberá promulgarlo sin más trámite."



comisión dictaminadora para que sea discutido nuevamente y se deberán analizar las observaciones hechas por el titular Ejecutivo del Estado. La comisión podrá ratificar el dictamen o modificarlo y si el Pleno aprueba el dictamen por la mayoría calificada que establece la Constitución Local, se remitirá al titular del Ejecutivo del Estado la ley o el decreto respectivo, quien deberá promulgarlo sin más trámite.

- Respecto a la **participación ciudadana**, el artículo 211⁷¹ señala que el Congreso establecerá mecanismos de participación con la sociedad civil, en colaboración con el Observatorio Ciudadano Legislativo, en la planeación, programación, ejecución, evaluación y supervisión de las actividades en materia legislativa y parlamentaria, que se lleven a cabo en sus ámbitos de competencia.

- Finalmente, en cuanto a la **Gaceta Parlamentaria**, el artículo 292⁷² establece que es el medio informativo oficial del Congreso del Estado y será publicada en la página de *Internet* del Congreso y contendrá diversa información, en lo que interesa se destaca lo siguiente: "... II. El Proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno y Diputación Permanente; ... **X. Los dictámenes de las Comisiones Legislativas y los votos particulares**; ... XV. Los demás

⁷¹ "Artículo 211. El Congreso del Estado establecerá mecanismos de participación con la sociedad civil, en colaboración con el Observatorio Ciudadano Legislativo, en la planeación, programación, ejecución, evaluación y supervisión de las actividades en materia legislativa y parlamentaria, que se lleven a cabo en sus ámbitos de competencia, de acuerdo con esta Ley y los lineamientos correspondientes."

⁷² "Artículo 292. La Gaceta Parlamentaria es el medio informativo oficial del Congreso del Estado.

"La Gaceta Parlamentaria será publicada en la página de *Internet* del Congreso del Estado y contendrá lo siguiente: ... II. El Proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno y Diputación Permanente; ...

"X. Los dictámenes de las Comisiones Legislativas y los votos particulares; ...

"XV. Los demás documentos oficiales que dispongan la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

"El orden del día, las iniciativas, dictámenes, votos particulares, actas, minutas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, veinticuatro horas antes de la sesión en la que se presenten.

"Lo anterior se aplicará en lo conducente a las Comisiones Legislativas."



documentos oficiales que dispongan la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política." **Asimismo, se señala que el orden del día, las iniciativas, dictámenes, votos particulares, actas, minutas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, veinticuatro horas antes de la sesión en la que se presenten. Lo anterior, señala que será aplicable en lo conducente a las Comisiones Legislativas.**

C) Desarrollo del procedimiento legislativo reclamado

60. Ahora bien, del proceso legislativo del Decreto por el que **se reformaron** los artículos 3, fracciones I y II; 16, quinto párrafo; 32, fracción IV; 33, fracción XII; 78, fracciones XIV y XVIII, pasando esta última a ser fracción XIX; 87, segundo párrafo; 90, tercer párrafo; 92, fracciones IX y X; 93, fracción VII; 105; 111; 112, primer párrafo; 113; 114; 118; 120, fracción IX; 121, fracción II; 127; 132, primer párrafo; 141, fracción IV; 174, segundo párrafo; 175, tercero, cuarto y octavo párrafos; 179; 188, primer párrafo; 190, segundo párrafo, inciso c; 199; 201; 202, fracciones I y II; 203, segundo párrafo; 206, primer párrafo; 215, fracción VII; 216, fracciones II y III; 232, primer párrafo; 233, primer párrafo, fracción II; 236; 237, primer párrafo; 238, fracciones I, II, en su primer párrafo, III y VII, así como segundo y noveno párrafos; 244, fracción II; 247; 248, primer párrafo; 254; 258, fracción II; 278, fracción IV; 296, primer párrafo; 297, segundo y cuarto párrafos; 298, primer párrafo; 300; 302, segundo párrafo; 306, primer párrafo; 326; 330, segundo párrafo; 334, primer párrafo; 340; 354, fracción I, inciso e) y fracción VII, inciso b); 355, fracciones V y VI; 396, fracciones XXII y XXIII; y 411, fracción I; así como la denominación de la sección cuarta del capítulo I del título tercero para quedar de las oficinas auxiliares; **se adicionó** el artículo 14, con los párrafos octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo; el artículo 16, con los párrafos séptimo y octavo; el artículo 77 con un sexto párrafo, recorriéndose en su orden el subsecuente; el artículo 78, fracción XVIII, recorriéndose en su orden las subsecuentes, así como las fracciones XXV y XXVI; el artículo 78 Bis; el artículo 92 con las fracciones XLIII, XLIV y XLV, recorriéndose en su orden la subsecuente, quedando como XLVI; 152 Bis; 188, tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes; una sección tercera al capítulo II del título cuarto, denominada del registro en línea de candidatos, con los artículos 194 Bis; 194 Ter; y 194 Cuater, recorriéndose en su orden las subsecuentes



secciones, con los artículos que las integran; 263, segundo párrafo; 279, segundo párrafo; 281, párrafo segundo, recorriéndose en su orden el subsecuente; 326 Bis; 326 Ter; 355, fracción VII; y 396, fracción XXIV; **y se derogaron** los artículos 92, fracciones XIV y XLI; 98, fracción VIII; 106; 107; 108; 120, fracción II; 121, fracción IV; 129, fracción VII; 188, quinto párrafo; 387; 392; 393; 394; y 395 de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, se advierte lo siguiente:

a). Iniciativa de reformas. El **diecisiete de mayo de dos mil veintitrés**, fue presentada en la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato, la iniciativa de reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, formulada por diputados de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional.⁷³

b) Turno a la Comisión y trabajo en ella. El **dieciocho de mayo de dos mil veintitrés**, se turnó para su análisis y dictamen a la Comisión de Asuntos Electorales.

En la misma fecha (dieciocho de mayo de dos mil veintitrés), en reunión, la Comisión dio cuenta, radicó la iniciativa y acordó la metodología de trabajo para el análisis y dictaminación de la citada iniciativa, en los términos siguientes:⁷⁴

1. Solicitar opinión de la iniciativa, vía electrónica, **remitiéndola a esa comisión legislativa el lunes veintidós de mayo** del año en curso, a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado; al Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato; al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado y a partidos políticos.

2. Realización de mesas de trabajo, en fecha veintidós de mayo del año en curso, integradas por diputados, asesores parlamentarios y la secretaría técnica, previa anuencia del órgano de gobierno, con representantes de las instancias

⁷³ Fojas 653 a 658 del expediente principal.

⁷⁴ Foja 609 del expediente.



consultadas, a efecto de desahogar las opiniones recibidas y analizar la iniciativa con la finalidad de esbozar un proyecto de dictamen.

3. Reunión de Comisión para discutir y, en su caso, aprobar el proyecto de dictamen.

Luego por oficio 7395, del mismo dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, la Comisión de Asuntos Electorales, solicitó la anuencia del órgano de Gobierno para llevar a cabo, el **veintidós de mayo del referido año, mesas de trabajo** con funcionarios del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado y del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, así como a representantes del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista de México, de Movimiento Ciudadano y de Movimiento de Regeneración Nacional.⁷⁵

Por oficio núm. SG-LXV LEG/JGyCP/M62-P/2023, de **diecinueve de mayo de dos mil veintitrés**, el secretario general informó al presidente y Secretaria de la Comisión de Asuntos Electorales que el órgano de Gobierno había acordado por unanimidad darse por enterado y otorgar la anuencia para convocar a los funcionarios propuestos.⁷⁶

c) Aprobación del dictamen. La Comisión de Asuntos Electorales, informó a los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, **por oficio de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, recibido en la Unidad de Correspondencia del Congreso, en la misma fecha, a las 12:10 (doce horas con diez minutos), la aprobación del dictamen en esa misma fecha**, relativo a la iniciativa formulada por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales para el Estado de Guanajuato.

⁷⁵ Foja 607 del expediente.

⁷⁶ Foja 610 del expediente.



Cabe señalar que el dictamen aprobado por dicha Comisión de Asuntos Electorales contiene firmas autógrafas de cinco diputados, **faltando la correspondiente a la diputada Lilia Margarita Rionda Salas.**

Diputado	Grupo Parlamentario
Gustavo Adolfo Alfaro Reyes Presidente	PRI
Susana Bermúdez Cano Diputada secretaria	PAN
María de la Luz Hernández Martínez Diputada vocal	PAN
Cuauhtémoc Becerra González Diputado vocal	MORENA
Lilia Margarita Rionda Salas Diputada vocal	PAN SIN FIRMA

d) Dispensa. Con la aprobación del dictamen, **se solicitó la dispensa del término de 48 horas (artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato) para su distribución entre los diputados integrantes del Congreso**, la cual fue otorgada por la Junta de Gobierno y Coordinación Política en sesión permanente de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, iniciada a las 13:06 (trece horas con seis minutos) y concluida en la misma fecha, a las 13:41 (trece horas con cuarenta y un minutos), de cuyo documento (minuta sesenta y uno) se advierte en el punto tercero, lo siguiente:

"... **TERCERO.** El diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes y la diputada Susana Bermudez Cano, presidente y secretaria de la Comisión de Asuntos Electorales informan que el día de hoy la Comisión aprobó por mayoría, el dictamen relativo a la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Por lo anterior, **consideran importante que el mismo sea discutido en la sesión del Pleno del Congreso, a celebrarse el 25 de mayo del año en curso, por lo cual formulan atenta solicitud al órgano de gobierno, a fin de que se dispense el término**



previsto para la distribución del dictamen de referencia, a las diputadas y diputados integrantes de esta Legislatura. Participando la diputada y diputados integrantes del órgano de gobierno, refiriendo sus opiniones sobre la procedencia de la dispensa, **posteriormente se puso a consideración la misma siendo aprobada por mayoría, al obtener mediante el sistema de voto ponderado, 25 votos a favor (GPPAN, GPRI) y 11 en contra (GPMORENA, GPPVEM y RPPMC). ..."**

Al respecto, se precisa que la sesión permanente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política **fue abierta el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés (de la cual derivó la minuta 61), y concluida el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés a las 13:41 (trece horas con cuarenta y un minutos).**

e) Publicación del dictamen. En relación con este punto, se precisa que a pesar de que el Ministro instructor solicitó al Congreso la totalidad de las constancias del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, incluyendo *las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las constancias de su distribución, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los respectivos diarios de debates, entre otros; no existe en el expediente constancia alguna de la que se advierta que fue enviado directamente a los diputados el dictamen correspondiente y tampoco se tiene certeza de la hora de publicación en la Gaceta Parlamentaria.*

Y si bien el Poder Legislativo en su contestación de demanda señaló que: *"la propuesta de orden del día y el documento integral del dictamen aprobado, fueron publicados en la página de la gaceta parlamentaria antes referida y además enviados a las cuentas de correo electrónico oficiales, de la totalidad de las personas diputadas que integran el pleno a las 14:04 horas del miércoles 24 de mayo del 2023"*; se reitera que **de las constancias que remitió no se advierte constancia alguna de los correos electrónicos oficiales a los diputados integrantes del Pleno,** pues únicamente a foja 612 (seiscientos doce) del expediente, se infiere un correo enviado a la Gaceta Parlamentaria el **veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, a las 2:04** (dos horas con cuatro minutos), que señala lo siguiente:



"Asunto: Se remite actualización de Gaceta Parlamentaria

"Fecha: miércoles, 24 de mayo de 2023, 2:04:11 pm. hora estándar central 4pl

"De: Gaceta Parlamentaria <gaceta@congresogto.gob.mx>

"A: Gaceta Parlamentaria <gaceta@congresogto.gob.mx>

"Prioridad: Alta

"**Datos** 01_ Orden del día 25 mayo 2023 v2.pdf, 19_ Dictamen Reformas a la LIPE Diputadas y adjuntos: *diputados del GPPAN y GPPRI.pdf*

"**Buenos días,**

"De forma adjunta se remite actualización orden del día y documentos complementarios de la Sesión Ordinaria de mañana jueves 25 de mayo de 2023, publicados en **GACETA PARLAMENTARIA**.

"**ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN ORDINARIA**

"<https://congresogto.gob.mx/gacetas/3198/detalle> orden del día

"**SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL**

"**SEGUNDO PERIODO ORDINARIO**

"**PRESIDENCIA DIPUTADA LAURA CRISTINA MÁRQUEZ ALCALÁ ...**"

f) Sesión ordinaria del Pleno del Congreso. El **veinticinco de mayo de dos mil veintitrés a las 10:10** (diez horas con diez minutos) dio inicio a distancia, la sesión ordinaria por virtud de la cual se aprobó el dictamen materia de la presente acción de inconstitucionalidad, con la asistencia de **veintiséis** diputados, indicando que existía quórum para sesionar; el presidente abrió la sesión e instruyó a la secretaría diera lectura del orden del día (la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen presentado por la Comisión de Asuntos Electorales



relativo a la iniciativa formulada por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se encontraba listada en el punto número XIX) y le pidió que en votación económica a través del sistema electrónico y a quienes se encontraban a distancia en la modalidad convencional, preguntara si era de aprobarse el orden del día puesto a consideración, existiendo una votación de treinta votos a favor, cero en contra.

- Una vez que tocó el turno, el presidente le solicitó a la secretaría que **diera lectura al dictamen** presentado por la Comisión de Asuntos Electorales, relativo a la iniciativa formulada por los diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, correspondiente al punto 19 del orden del día; **concluida la lectura del dictamen respectivo, el presidente sometió a discusión en lo general el dictamen.**

- Enseguida con fundamento en el artículo 178 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, fueron registradas las intervenciones del diputado **Gustavo Adolfo Alfaro Reyes (PRI)** como autor del Dictamen, la diputada **Yulma Rocha Aguilar (PRI)** para hablar en **contra**, quien fue rectificada en hechos por el diputado que le antecedió en el uso de la voz; de la diputada **Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (PRI)**, para hablar a **favor**; de la diputada **Dessire Angel Rocha (MC)**, para hablar en **contra**; del diputado **Armando Rangel Hernández (PAN)**, para hablar a **favor**; del diputado **Gerardo Fernández González (VEM)**, para hablar **en contra**; de la diputada **Susana Bermúdez Cano (PAN)**, para hablar a **favor**, la que fue rectificada en hechos por el diputado **Gerardo Fernández González (VEM)**; y del diputado Cuauhtémoc Becerra González (Morena), para hablar **en contra**, siendo que la diputada Susana Bermúdez Cano (PAN) rectificó los hechos.

- Posteriormente, la presidencia pidió a la secretaría recabar votación nominal a la asamblea a través del sistema electrónico y de quien se encontraba a distancia en la modalidad convencional, a efecto de aprobar o no el dictamen en



lo general, **obteniéndose veintidós votos a favor y cuatro en contra**, por lo que se anunció que el dictamen había sido aprobado, en lo general, por mayoría de votos.

- De las intervenciones en contra, se destacan las siguientes:

- La diputada **Yulma Rocha Aguilar (PRI)**, en síntesis señaló que si bien existía un límite de tiempo para realizar alguna reforma en materia electoral, la iniciativa se aprobó **fast track, vulnerando el proceso legislativo que tradicionalmente siguen todas las iniciativas, pues apenas se le destinó un par de días para realizar una consulta sobre los más de 80 artículos que contiene dicha iniciativa, lo cual consideró era muy poco tiempo para poderla analizar por todos los diputados de oposición**, las autoridades electorales e incluso para la ciudadanía, que no se le consultó. Que **se vulneraron los procedimientos y las normas mínimas internas para hacer reformas al aventón, por la vía rápida, con dispensa de trámites, lo cual evidencia una muy mala práctica legislativa.**

Señaló que avalar un procedimiento legislativo con esos rasgos, equivaldría a asumir que la mayoría parlamentaria, por el simple hecho de serlo, está por encima de las reglas constitucionales. Por su naturaleza, una reforma electoral debe llevar necesariamente consensos políticos, toda vez que se trata de los procesos que rigen una elección de representantes. Concluyó diciendo que, **ante los vicios del proceso legislativo, así como la falta de cuidado y de seriedad con la que se realizó el dictamen, da como resultado un dictamen plagado de errores.**

- La diputada **Dessire Angel Rocha (MC)**, en síntesis refirió que la reforma no representaba al interés democrático de la ciudadanía; que estaba pensada en la necesidad de los partidos y grupos parlamentarios que la suscribieron; tenía miras cortas y alcances reducidos porque estaba pensada desde las estructuras burocráticas partidistas; que era una expresión autoritaria, sin diálogo, sin consenso. Además, mencionó que no buscaba fortalecer la democracia ni la representatividad y ni siquiera la inclusión de todos los sectores de la sociedad, por lo que no se tendría una reforma electoral integral con acciones afirmativas y perspectiva de género para Guanajuato.



• El diputado **Gerardo Fernández González (VEM)**, indicó que el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales trastocaba el sistema electoral de Guanajuato con un producto legislativo que no fue consensuado, **que fue dictaminado sobre las rodillas. Pero más que eso, porque ese fast track o trato preferencial que se dio a esa iniciativa implicaba cambios significativos que se hacían sin una debida armonización y sin tomar en cuenta las opiniones vertidas por los partidos políticos de la entidad y los organismos operadores de la norma, desde el punto de vista administrativo o judicial.**

Que **unos pocos legisladores decidieron meter el acelerador al estudio de una iniciativa** suscrita por los legisladores del PAN y algunos del PRI, con la cerrazón y soberbia propias de una tiranía. Dejando fuera a los demás grupos y representaciones parlamentarias para dictaminar en menos de siete días una iniciativa de más de ochenta modificaciones tras una simulación del proceso legislativo.

Señaló que la iniciativa no fue circulada y dada a conocer a los treinta y seis diputados que conforman la asamblea, ni éstos fueron convocados a las mesas de trabajo. Asimismo, indicó que la iniciativa no contenía el impacto presupuestario al que se refiere el artículo 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ello aunque se solicitó la opinión de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas. Por lo que solicitó una moción ilustrativa sobre el contenido del artículo 276 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo,⁷⁷ y le pidió a la mesa directiva le diera lectura al mismo.

⁷⁷ "Artículo 276. La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Emitir opiniones técnicas de las iniciativas de leyes de ingresos para el Estado y para los municipios, así como de la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado;

"II. Analizar las iniciativas de decreto relativas a las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública y obligaciones;

"III. Dar seguimiento a la aplicación de las leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos para fines estadísticos y de proyección de política fiscal;

"IV. Dar seguimiento a la deuda pública directa y contingente para efectos de proyección de políticas de financiamiento público;

"V. Analizar las iniciativas de ley o Decreto cuya materia incida en las actividades financieras. La unidad recibirá las iniciativas por conducto de las Comisiones Legislativas correspondientes;

"VI. Elaborar y proponer los criterios técnicos para la elaboración e integración de las iniciativas sobre deuda pública y obligaciones;



Señala que otra falla del proceso legislativo, es que en menos de tres días naturales se citó a una mesa de trabajo para el análisis de la iniciativa cuando todavía estaba corriendo el término fijado para recibir opiniones que se solicitaron y en dichas mesas de trabajo, solamente se simuló escuchar las opiniones del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral de Guanajuato, concediendo un tiempo limitado de quince minutos y a los partidos políticos menos de diez minutos y que jamás se entró al análisis de todos y cada uno de los artículos contenidos en la iniciativa, reiterando que se trataba de más de ochenta propuestas impactadas en setenta artículos.

Que en el dictamen que se discutió en la reunión de la Comisión de Asuntos Electorales, se contienen nuevas propuestas que no vienen sustentadas en la exposición de motivos de la iniciativa y que jamás fueron objeto de la discusión en las mesas de trabajo.

Por ello, solicitó su voto en contra del dictamen con la finalidad de que se regrese a la Comisión de Asuntos Electorales para que realmente sean escuchadas y atendidas las opiniones técnico-jurídicas y se impacten en el dictamen y el decreto, pues aún tenían tiempo.

"VII. Analizar permanentemente la legislación estatal vigente en materia financiera con la finalidad de presentar los informes correspondientes;

"VIII. Elaborar y actualizar una base de datos con información estadística, económica y financiera necesaria para la toma de decisiones en el quehacer parlamentario;

"IX. Realizar estudios e investigaciones sobre política fiscal, financiera, económica y administrativa que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones del Congreso del Estado, así como elaborar y proponer criterios en dichas materias;

"X. Elaborar y sugerir estudios sobre las remuneraciones que deben recibir los integrantes de los ayuntamientos;

"XI. Elaborar y proponer su programa anual de actividades;

"XII. Elaborar semestralmente los informes estadísticos, económicos y financieros y remitirlos a la Junta de Enlace en Materia Financiera para la toma de decisiones;

"XIII. Realizar las gestiones para la verificación de la Junta de Enlace en Materia Financiera y colaborar en la ejecución de sus funciones, por instrucción de la Presidencia de la Comisión de Hacienda y Fiscalización; y

"XIV. Colaborar en el análisis del informe de la situación que guarda la administración pública estatal y el grado de avance de los objetivos en cumplimiento de las metas establecidas en el Programa de Gobierno conforme a los lineamientos que emita la Junta de Gobierno y Coordinación Política."



- El diputado **Cuahtémoc Becerra González (Morena)**, indicó que como integrante de la Comisión de Asuntos Electorales estuvo acompañando la iniciativa, la cual considera que no era tan mala, que era muy ambiciosa porque en una sola iniciativa se pretendía reformar el diecisiete por ciento (17 %) de los artículos que contiene la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales son más de ochenta. Que desde su grupo parlamentario **no podían acompañar ese dictamen atropellado**, lleno de varias inconsistencias, que privilegia la agenda política de un solo Grupo Político, al mismo tiempo que excluye, por lo menos a más de veinte iniciativas en materia electoral, propuestas muchas de ellas presentadas por Morena y por algunas otras bancadas de oposición.

Que tanto la iniciativa como el dictamen, contenían inconsistencias tanto técnicas como sustanciales, debido a la premura y a la arbitrariedad. Pues el dictamen incluía adicionar y reformar diversos artículos que ni siquiera estaban incluidos en la iniciativa original. Refirió como ejemplo la adición de toda una sección relacionada con el registro en línea de candidatos, pues ninguno de esos artículos se propuso en la iniciativa original.

- Agotadas todas las participaciones, la presidencia solicitó a la secretaría recabar la votación nominal a la asamblea a través del sistema electrónico y en la modalidad convencional, a efecto de aprobar o no el **dictamen en lo general**, informando que se habían emitido **veintidós votos a favor y cuatro votos en contra**. Declarando el presidente que el dictamen había sido aprobado en lo general por mayoría de votos.

- Enseguida se sometió a discusión el dictamen en lo particular, registrándose las siguientes intervenciones:

- La diputada **Angélica Casillas Martínez (PAN)** para realizar dos reservas; la primera al artículo 194-Bis, la cual se aprobó por unanimidad de los presentes, en votación nominal –en la modalidad electrónica y en la modalidad convencional de quien se encontraba a distancia– al computarse veintitrés votos, **sin discusión**; y la segunda, al artículo 278, fracción IV, misma que se aprobó por unanimidad de los presentes, en votación nominal –en la modalidad electrónica y en la modalidad convencional de quien se encontraba a distancia– al computarse veintitrés votos, **sin discusión**.



- El diputado **César Larrondo Díaz (PAN)** para formular dos reservas, la primera, para adicionar un artículo cuarto transitorio; y la segunda, para adicionar un artículo quinto transitorio, mismas que se aprobaron por unanimidad de los presentes, en votación nominal –en la modalidad electrónica y en la modalidad convencional de quien se encontraba a distancia– al computarse veintitrés votos, **sin discusión**.

- Por su parte, la diputada **Yulma Rocha Aguilar (PRI)** formuló su reserva al artículo 3, fracciones I y II, registrándose la intervención de la diputada Susana Bermúdez Cano para hablar en contra. Una vez hecho lo cual se sometió a votación, **no resultando aprobada por mayoría**, con cuatro votos a favor y veintitrés en contra, en votación nominal –en la modalidad electrónica y en la modalidad convencional de quien se encontraba a distancia–.

- En consecuencia, el presidente declaró tener por aprobados los artículos no reservados, así como el reservado no aprobado, contenidos en el dictamen, e instruyó remitir al Ejecutivo del Estado el decreto aprobado para los efectos constitucionales de su competencia.

61. Con los elementos señalados, se procede al análisis de la constitucionalidad del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 205, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en el siguiente orden:

I. PARLAMENTO ABIERTO

62. De la lectura de los argumentos vertidos en el concepto de invalidez, identificado como apartado A, relativo a las violaciones al proceso legislativo, en específico al punto I, el partido accionante Morena, luego de describir cómo se llevó a cabo el proceso legislativo, señala que no se cumplió con el artículo 12, en relación con el diverso 211, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, ya que en ningún momento se llevó a cabo un foro, mesa de trabajo ni mecanismo para solicitar la opinión de la ciudadanía. Como consecuencia,



considera violados los derechos a la libertad de expresión, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, contemplados en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal –aunado a que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha declarado la invalidez de proceso legislativo, de conformidad con los amparos en revisión 25/2021 y 27/2021–; así, la falta de parlamento abierto incide en la democracia social y popular, privando el ejercicio de participación electoral ciudadana como eje central del modelo democrático.

63. Adicionalmente, refiere que el hecho de no involucrar a la ciudadanía en la discusión y emisión del decreto impugnado, ignora los artículos 1 y 8, fracción I, de los Lineamientos de Parlamento Abierto emitidos por el Poder Legislativo Local; lo anterior, pues conforme al texto, se tiene la obligación de poner a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten en el Congreso Local.

64. Este **Tribunal Pleno** determina que los argumentos son **infundados**.

65. Para sustentar esta conclusión, se debe destacar que la figura de parlamento abierto se ha estudiado en diversos precedentes de esta Suprema Corte, como la **acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas**,⁷⁸ así como los **amparos en revisión 25/2021**⁷⁹ y **27/2021**,⁸⁰ en los que se definió que la implementación de esa figura en una democracia implica incorporar al ciudadano tanto en el diseño de las normas, en las iniciativas ciudadanas, así como en la difusión de los proyectos para recabar comentarios y medir el grado de aceptación de los cambios normativos propuestos, lo cual incluye realizar deliberaciones abiertas. Asimismo, se destacó que un modelo legislativo en el que se otorga un papel de mayor protagonismo a la ciudadanía eleva la confianza de los representantes y favorece el cumplimiento y aceptación de la legislación.

⁷⁸ Ministra ponente Ana Margarita Ríos Farjat, sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno, unanimidad de diez votos.

⁷⁹ Ministro ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos.

⁸⁰ Ministro ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, sesión de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno, unanimidad de cinco votos.



66. Recientemente, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 73/2023**,⁸¹ estableció que los ejercicios de parlamento abierto representan mecanismos de deliberación pública a través de los cuales los órganos legislativos abren espacios de participación a la ciudadanía y/o a funcionarios especializados en alguna materia para que incidan en el diseño de las normas que pretendan aprobar. Como ha reconocido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el propósito de estos ejercicios de transparencia varía, por lo que un parlamento abierto suele tener lugar cuando el contenido de las normas propuestas versa sobre temas de relevancia social y/o interés para la ciudadanía.

67. Asimismo, en ese asunto se señaló que el decreto entonces impugnado versaba sobre temas de interés para la ciudadanía y relevancia social –por modificar la estructura, organización y procedimientos del Instituto Nacional Electoral y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación–, pero no por ese simple hecho conllevaba una omisión del legislador de implementar un parlamento abierto; lo anterior, porque lo determinante es que exista una obligación jurídica en ese sentido para el órgano legislativo. Así, procedió a analizar el marco normativo aplicable para dilucidar si el legislador –Congreso de la Unión en ese caso– estaba obligado a llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto antes de aprobar una reforma legal, pues de lo contrario, no sería válido concluir que era necesario el requisito en comento.

68. En efecto, como se precisó en la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas**,⁸² los ejercicios de parlamento abierto son válidos y deseables para cualquier sociedad democrática, pero no representan un requisito de validez de las normas que expida el legislador; por ello, la omisión de realizarlos no puede considerarse una violación a las normas que rigen el procedimiento legislativo.

69. Así que, aun cuando los ejercicios de parlamento abierto son relevantes porque dan mayor protagonismo a la ciudadanía en la toma de decisiones, no

⁸¹ Ministro ponente Javier Laynez Potisek, sesiones de

⁸² Véase la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por unanimidad de once votos, párrs. 58 a 72.



existe obligación constitucional o convencional para que los órganos del país lleven a cabo ejercicios de parlamento abierto; de ahí que se entiendan más bien como facultades discrecionales al alcance del Congreso de la Unión y Congresos Locales para involucrar a la ciudadanía en general y/o a personas u organizaciones expertas en la elaboración de las normas jurídicas que pretendan aprobar, con independencia del tema sobre el que versen las propuestas.

70. Se recalcó que aunque esos procedimientos abren la posibilidad de cambiar el funcionamiento y desempeño de las Legislaturas en la medida que la ciudadanía deja de tener un rol de mero receptor de las decisiones, no se ha considerado que su realización sea condición de validez de las normas que expidan; por el contrario, no se considera una violación al proceso legislativo "*porque de las reglas previstas en la Constitución Federal, así como en la normativa que regula la labor del Congreso y de sus Cámaras ... no se desprende la obligación de conformar un modelo de parlamento abierto consistente en espacios de participación directa de la ciudadanía como parte del procedimiento de creación de una norma*".⁸³

71. Finalmente, en el precedente se sostuvo que si bien el debate democrático exige la libre concurrencia de ideas y de información en relación con los servidores públicos, los candidatos y los partidos políticos, de modo que es necesario garantizar la publicidad y la transparencia en las actividades del legislador, la ausencia de ejercicios de parlamento abierto no conlleva una vulneración al derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

72. Dicho lo anterior, se estima que, contrario a lo que alega el partido accionante, el Congreso de Guanajuato **no tenía la obligación de convocar a la ciudadanía a través de estos mecanismos** para reformar la legislación en materia electoral; por lo tanto, no puede concluirse que hay una omisión de llevar a cabo un parlamento abierto antes de la expedición del decreto impugnado, de forma que se consideren vulneradas las normas constitucionales que rigen el procedimiento legislativo.

⁸³ Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resueltas el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 66.



73. Así, es infundado lo que refiere el partido accionante en el sentido de que en los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato se establece la obligación de consultar a los ciudadanos sobre las iniciativas de ley, de conformidad con el artículo 8; lo anterior, ya que parte de la falsa premisa de que el Congreso buscó que los ciudadanos participen activamente como si se tratara de una consulta a grupos vulnerables.

74. En relación con el tema, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato establece que el Congreso **promoverá** la implementación de un parlamento abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información (artículo 12, primer párrafo); asimismo, prevé que los diputados **promoverán** la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo (artículo 12, párrafo segundo); y que el Congreso **impulsará a través de Lineamientos de Parlamento Abierto** la implementación de acciones para alcanzar los principios señalados en los ámbitos estatal y municipal (artículo 12, párrafo tercero).

"Parlamento Abierto y Evaluación Legislativa

"Artículo 12. El Congreso del Estado **promoverá** la implementación de un Parlamento Abierto orientado en los principios de transparencia de la información, rendición de cuentas, evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información.

"En el ejercicio de su función los diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.

"El Congreso del Estado **impulsará a través de Lineamientos de Parlamento Abierto la implementación de prácticas de transparencia y de evaluación legislativa** para alcanzar los principios contemplados en el presente artículo, y promoverá una agenda de parlamento y gobierno abierto en los ámbitos estatal y municipal."

75. De lo que se desprende que no se prevé como obligatoria la figura de parlamento abierto, sino que se refiere que éste se promoverá, es decir, que el



legislativo debe procurar o tratar de hacerlo, de forma tal que cuando en la expedición de las normas existan circunstancias que no lo hagan viable para el propio desarrollo legislativo, no se encuentra obligado a llevarlo a cabo. Así, se debe procurar y como dice el precepto transcrito, promover llevar acciones de parlamento abierto, pero del texto legal no se advierte que se trate de una obligación.

76. Por otra parte, el artículo 72 de la ley orgánica⁸⁴ establece que la Junta de Gobierno y Coordinación Política tendrá la atribución de emitir los lineamientos de parlamento abierto. A partir de lo que el Congreso emitió en los Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato,⁸⁵ se considera pertinente señalar lo establecido en los artículos 1, 8, 9 y 10, destacando que el accionante refiere que de los aludidos artículos 1 y 8, fracción I, se advierte su obligatoriedad:

"Artículo 1. Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer las bases para la implementación del Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica para el Estado de Guanajuato, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato y demás normativa aplicable".

"Mejores prácticas"

"Artículo 8. En la implementación del Parlamento Abierto, con independencia de lo que señalen otras disposiciones normativas, se deberán implementar al menos las siguientes prácticas de transparencia y participación ciudadana:

⁸⁴ Artículo 72. La Junta de Gobierno y Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"XXVII. Emitir los lineamientos para el desarrollo de actividades de cabildo ante Órganos del Congreso del Estado y Diputados, así como los de parlamento abierto; ..."

⁸⁵ Los lineamientos en comento se fundaron en los artículos 63, fracción I, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como 12 último párrafo y artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato; con lo cual se destaca que el artículo 63, fracción I, de la Constitución local vigente en ese momento señalaba:

"ARTICULO 63. Son facultades del Congreso del Estado:

"I. Expedir las Leyes y Reglamentos que regulen su estructura y funcionamiento, las que, para su vigencia, no requerirán de promulgación del Ejecutivo; ..."



"I. Poner a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones que se presenten al Congreso del Estado;

"II. Poner en conocimiento, y en su caso, a disposición de la ciudadanía la información que se genere o posea por parte del Poder Legislativo, sujetándose para ello a lo que dispone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, y demás normativa aplicable; y,

"III. Propiciar la participación ciudadana a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, mediante la implementación de esquemas, modelos y vías de interacción, que permitan la comunicación entre la ciudadanía y el Congreso del Estado, que se sujetarán, además de lo señalado en los presentes lineamientos, a los manuales de operación que para cada una de ellas se diseñe. Consulta y participación en iniciativas y proposiciones."

"Consulta y participación en iniciativas y proposiciones

"Artículo 9. Sin menoscabo de las atribuciones y facultades que tienen los diputados para llevar a cabo el ejercicio de la función legislativa, toda iniciativa o proposición que ingrese al Congreso del Estado deberá ponerse a disposición de la ciudadanía para su conocimiento, una vez que de ella se haya dado cuenta al Pleno del Congreso del Estado. Para tales efectos, se deberán habilitar en la página de internet del Congreso del Estado, vínculos electrónicos que permitan su fácil localización.

"Cuando en los trabajos de dictaminación de las iniciativas o proposiciones las comisiones acuerden ponerlas a consulta y participación de la ciudadanía, para que ésta haga llegar sus comentarios, opiniones y observaciones, se habilitarán en la página de internet del Congreso del Estado, los vínculos electrónicos que posibiliten y faciliten la participación, con independencia de cualquier otro mecanismo de participación que las comisiones pudieran establecer."

"Uso de las tecnologías de la información

"Artículo 10. En la implementación del Parlamento Abierto en el Poder Legislativo, se hará uso eficaz y eficiente de las tecnologías de la información y comunicación.



"Los sistemas informáticos que se utilicen en el Poder Legislativo deberán atender a los principios de accesibilidad de la información, certeza, concentración, confiabilidad, conservación de datos, clasificación, funcionalidad, homologación de contenidos y procesos, integralidad, interconectividad, orden, organización, sencillez y sustentabilidad."

77. De la transcripción anterior se advierte que se prevén tres **mejores prácticas de transparencia y participación** consistentes en **poner a consulta de la ciudadanía las iniciativas y proposiciones**, poner en conocimiento y a disposición de la ciudadanía la información que se genere o posea el Poder Legislativo y propiciar la participación ciudadana a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación.

78. No obstante, el primer supuesto no debe entenderse de forma aislada, sino que se debe acudir al siguiente artículo titulado "*consulta y participación en iniciativas y proposiciones*". Así, el Congreso establece que toda iniciativa o proposición **debe ponerse a disposición de la ciudadanía para su conocimiento**, cuando se haya dado cuenta al Pleno, mediante la página de *internet* de dicho poder. Posteriormente se distingue que **para el caso en que las comisiones acuerden, durante la dictaminación, poner a consulta y participación de la ciudadanía las iniciativas o proposiciones**, habilitarán la página de *internet* del Congreso para que se hagan llegar las opiniones y observaciones.

79. En ese sentido, es evidente que, contrario a lo expuesto por el partido accionante, la fracción I del artículo 8 de los Lineamientos no ordena que se realice un proceso de consulta y participación de la ciudadanía para que opine sobre una iniciativa de ley, sino que usa el vocablo "consulta" para el simple hecho de hacer del conocimiento sin que sea necesario un ejercicio de retroalimentación; en cambio, este ejercicio de participación, sólo tendrá lugar cuando la comisión dictaminadora acuerde que se va a requerir la participación de la ciudadanía. Lo que además debe entenderse conforme con lo que señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en la que –se reitera– no se prevé como obligatoria la figura de parlamento abierto.

80. Así, contrariamente a lo argumentado por la accionante, la omisión de constituir un parlamento abierto en el que se realizaran foros para que la ciudadanía



participara directamente en el proceso legislativo no constituye una violación, pues en los preceptos señalados no se establece una obligación de llevar a cabo foros o mesas de trabajo para solicitar la opinión de la ciudadanía, de ahí lo infundado de sus argumentos.

81. De igual forma, debe decirse que, contrario a lo que expone el partido accionante, del artículo 211 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato tampoco se desprende la obligación de llevar a cabo mesas o foros para la participación de ciudadanos en el proceso legislativo. Pues, si bien el artículo 211 se refiere a la participación ciudadana, lo cierto es que se refiere a la diversa figura de Observatorio Ciudadano Legislativo que tiene un matiz distinto al de participar dentro de un proceso legislativo, en realidad se trata de la evaluación de las actividades del Congreso.⁸⁶

⁸⁶ En efecto, el artículo 211 debe leerse a partir de los artículos 12 Bis, 211 Bis, 211 Ter, 212, 212 Bis, 212 Ter, 212 Quáter y, 212 Quinquies de la ley orgánica en comento:

"Artículo 12 Bis. El Congreso del Estado establecerá el Observatorio Ciudadano Legislativo como un mecanismo de evaluación objetiva del desempeño legislativo de los diputados con base en los siguientes índices:

- "I. De eficiencia y transparencia legislativa;
- "II. De eficiencia presupuestal y fiscalización; y
- "III. De impacto social y agenda legislativa.

"Lo anterior con el objetivo de integrar y coordinar un sistema de medición y evaluación con participación ciudadana, de las actividades legislativas y parlamentarias en el Estado."

"Capítulo I

"Participación Ciudadana

"Artículo 211. El Congreso del Estado establecerá mecanismos de participación con la sociedad civil, en colaboración con el Observatorio Ciudadano Legislativo, en la planeación, programación, ejecución, evaluación y supervisión de las actividades en materia legislativa y parlamentaria, que se lleven a cabo en sus ámbitos de competencia, de acuerdo con esta Ley y los lineamientos correspondientes."

"Capítulo II

"Observatorio Ciudadano Legislativo

"Artículo 211 Bis. El Observatorio Ciudadano Legislativo es un órgano ciudadano con independencia funcional y administrativa de vigilancia para conocer, opinar, recomendar, evaluar y dar seguimiento al desempeño legislativo y parlamentario, con la finalidad de emitir una opinión basada en los resultados de las evaluaciones y crear un marco de confiabilidad, así como contribuir a que las acciones legislativas, se realicen en términos de transparencia, máxima publicidad, rendición de cuentas, participación ciudadana, eficiencia, eficacia y honradez.

"El Observatorio Ciudadano Legislativo deberá estar integrado por:

- "I. Un representante de la Universidad de Guanajuato;
- "II. Un representante de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato;



82. Esto, pues la ley orgánica (artículo 211) establece que el Congreso Local establecerá mecanismos de **participación con la sociedad civil en colaboración con el Observatorio Ciudadano Legislativo**, que es un mecanismo de **evaluación objetiva del desempeño legislativo de los diputados con base**

"III. Un representante del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato;

"IV. Tres representantes de colegios de profesionistas; y

"V. Cinco representantes de organizaciones no gubernamentales.

"El Observatorio Ciudadano Legislativo contará con una secretaría técnica de conformidad con los lineamientos respectivos y con el apoyo técnico de la Secretaría General a través de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo.

"Dicho observatorio sesionará de manera ordinaria por lo menos una vez cada cuatro meses, y en forma extraordinaria, cuando la importancia del asunto así lo amerite.

"Los representantes a que se refieren las fracciones IV y V durarán en su encargo cuatro años. La presidencia del Observatorio Ciudadano Legislativo recaerá en alguno de los representantes de las fracciones IV y V referidas, la cual será rotativa por año entre ellos. La convocatoria para estos representantes se realizará por la Junta de Gobierno y Coordinación Política, de conformidad con los lineamientos respectivos."

"Artículo 211 Ter. El Observatorio Ciudadano Legislativo funcionará y operará de conformidad con sus lineamientos y su programa de trabajo. Las actividades de sus integrantes serán honoríficas y no recibirán retribución, emolumento, ni compensación alguna por el desempeño de su función."

"Artículo 212. El Observatorio Ciudadano Legislativo, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Promover la participación organizada de la sociedad en actividades legislativas, así como el intercambio de conocimiento entre órganos análogos en los Congresos Estatales;

"II. Integrar el Sistema de Evaluación y Medición de las Actividades Legislativas y Parlamentarias y contará con el apoyo de la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo;

"III. Establecer un sistema permanente que permita monitorear la percepción de la ciudadanía, en relación al desempeño legislativo;

"IV. Operar la Plataforma Digital de Desempeño Legislativo;

"V. Evaluar con objetividad el desempeño y eficiencia de los integrantes del Congreso del Estado;

"VI. Propiciar e impulsar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular; y

"VII. Rendir el informe de sus actividades."

"Artículo 212 Bis. El Observatorio Ciudadano Legislativo elaborará un informe de las evaluaciones, indicadores y seguimiento legislativo, por cada Grupo Parlamentario, Representación Parlamentaria y Diputados en lo individual.

"El informe deberá elaborarse anualmente y publicarse en la página de *internet* del Congreso del Estado."

"Artículo 212 Ter. El Observatorio Ciudadano Legislativo actualizará la Plataforma Digital de Desempeño Legislativo con información y análisis sobre la actividad legislativa y parlamentaria del Congreso del Estado."

"Artículo 212 Quáter. El Observatorio Ciudadano Legislativo podrá emitir recomendaciones a los Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias y Diputados en lo individual, las cuales serán públicas y estarán enfocadas al menos a:



en índices de eficiencia y transparencia legislativa, eficiencia presupuestal y fiscalización, así como impacto social y agenda legislativa y, que tiene por objeto **integrar y coordinar un sistema de medición y evaluación con participación ciudadana** (artículo 12 Bis); de forma más detallada, se trata de un órgano ciudadano para conocer, opinar, recomendar, evaluar y dar seguimiento al desempeño legislativo y parlamentario **con la finalidad de emitir una opinión basada en las evaluaciones** y crear un marco de confiabilidad (artículo 211 Bis).

83. De esta forma, se estima que el artículo 211 tampoco establece la obligación en el sentido que se lleven a cabo las mesas y foros que contribuyan en el proceso legislativo. Si bien el precepto se refiere a la participación ciudadana, en realidad se trata de una contribución posterior a la actividad legislativa y parlamentaria que busca participar en el Observatorio Ciudadano Legislativo para la evaluación y posterior emisión de recomendaciones, pero no se refiere a la posibilidad u obligación de que los ciudadanos formen parte de un procedimiento para la aprobación de normas generales.

84. En otro orden de ideas, se pone de manifiesto como aconteció en la **acción de inconstitucionalidad 73/2023** antes citada, no es obstáculo que el partido accionante cite los **amparos en revisión 25/2021 y 27/2021** para sustentar sus argumentos por dos razones: **(i)** los asuntos versaron sobre la constitucionalidad de la emisión de votaciones por cédula –esto es, secretas– en reformas constitucionales locales para reconocer matrimonio igualitario en Yucatán, y no precisamente sobre la ausencia de foros de discusión ciudadana o experta sobre el tema en particular, por lo que sus conclusiones sobre aquel procedimiento

"I. El mejoramiento del desempeño legislativo; y

"II. Las acciones u omisiones que deriven del informe anual que presente el Observatorio Ciudadano Legislativo.

"Las recomendaciones deberán ser aprobadas por la mayoría de los integrantes del Observatorio Ciudadano Legislativo."

"Artículo 212 Quinquies. Los Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias o Diputados a las que se dirijan las recomendaciones, deberán dar respuesta fundada y motivada, en un plazo que no exceda de quince días hábiles a partir de su recepción, tanto en los casos en los que se acepte la recomendación, como en los casos en los que decidan rechazarla. En caso de aceptar la recomendación se deberá informar al Observatorio Ciudadano Legislativo las acciones específicas que se tomarán para dar cumplimiento."



legislativo no necesariamente son aplicables al presente caso; **(ii)** el hecho de que los ejercicios de parlamento abierto sean útiles para la realización de ciertos derechos humanos –como el acceso a la información y a la libertad de expresión previstos en los artículos 6o. y 7o. constitucionales– no se sigue que la omisión de llevar a cabo tales ejercicios vulnere esos derechos.

85. El segundo punto debe entenderse con independencia de que descartar mecanismos que puedan potenciar un derecho fundamental no es conceptualmente lo mismo que vulnerar ese derecho, pues su contenido específico puede variar en función de las necesidades de cada región, lo cierto es que en la democracia participativa existen muy diversos mecanismos para garantizar los derechos humanos al acceso a la información y a la libertad de expresión, que van más allá de la participación directa de la ciudadanía y/o de expertos en la elaboración de las leyes que expidan sus representantes.

86. Por lo que hace al Estado de Guanajuato la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Guanajuato y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, prevén otros mecanismos para su satisfacción, como lo son: poner a disposición del público la agenda legislativa; gaceta parlamentaria; orden del día; el Diario de Debates; versiones en audio y video de las sesiones públicas, asistencia de las sesiones; **las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, fecha en que se recibió, las comisiones a las que se turnaron y los dictámenes;** las leyes, decretos y acuerdos aprobados; las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno; las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia; versiones públicas de la información entregada en audiencias y comparecencias; contrataciones de servicios personales; informe semestral de ejercicio presupuestal.⁸⁷

⁸⁷ **Artículos relacionados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato:**

"**Artículo 29.** El Poder Legislativo, deberá poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

"I. Agenda legislativa;

"II. Gaceta Parlamentaria;

"III. Orden del Día;

"IV. El Diario de los Debates;



"V. Las versiones en audio y video de las sesiones públicas;

"VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno, de la Diputación Permanente, de las Comisiones y Comités;

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

"VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y en su caso, de la Diputación Permanente;

"IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada persona legisladora, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración;

"X. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia;

"XI. Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro;

"XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre de la persona prestadora del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias, y Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas e Instituto de Investigaciones Legislativas;

"XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias y Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas e Instituto de Investigaciones Legislativas; y

"XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas e Instituto de Investigaciones Legislativas."

Artículos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Guanajuato

"Artículo 141. Las sesiones ordinarias se verificarán, en los días y horas que cite la Presidencia del Congreso del Estado.

"El orden del día de las sesiones y los documentos que correspondan se distribuirán por parte de la Presidencia a los Diputados, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de las mismas y se publicará en la Gaceta Parlamentaria."

"Artículo 151. Lo acontecido en las sesiones a las que se refiere este Capítulo, será consignado en un medio de difusión oficial denominado Diario de los Debates, en el que se publicará la fecha y lugar donde se verifiquen, el sumario, nombre de quien presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, la transcripción de la versión en audio de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los asuntos con que se dé cuenta, lo anterior en un plazo de veinticuatro horas posteriores a la sesión.

"No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones privadas cuando se esté en los supuestos del artículo 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.

"Lo anterior se aplicará en lo conducente a las Comisiones Legislativas."

"Artículo 212 Bis. El Observatorio Ciudadano Legislativo elaborará un informe de las evaluaciones, indicadores y seguimiento legislativo, por cada Grupo Parlamentario, Representación Parlamentaria y Diputados en lo individual.

"El informe deberá elaborarse anualmente y publicarse en la página de *internet* del Congreso del Estado."

"Artículo 292. La Gaceta Parlamentaria es el medio informativo oficial del Congreso del Estado.

"La Gaceta Parlamentaria será publicada en la página de Internet del Congreso del Estado y contendrá lo siguiente:

"I. El anuncio a las diversas actividades del Congreso del Estado;



87. Finalmente, contrario a lo que señala el partido accionante, debe decirse que lo anterior no incide en el modelo democrático; esto, toda vez que en el orden jurídico mexicano los ciudadanos son representados por aquellas personas a quienes previamente designaron en elecciones libres, auténticas y periódicas. Los ejercicios de participación ciudadana en la formación de las leyes, en suma, no operan como sustitutos sino como complementos de la democracia representativa.

88. Por lo expuesto, se consideran infundados los argumentos relacionados con la figura de parlamento abierto, en tanto que no existe una obligación de implementar dicho procedimiento previo a la emisión de normas dentro de un proceso legislativo.

II. Consulta a la unidad de estudios de las finanzas públicas del Congreso del Estado

89. De la lectura de los argumentos vertidos en el concepto de invalidez identificado como apartado A, relativo a las violaciones al proceso legislativo, en

"II. El Proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno y Diputación Permanente;

"III. Las comunicaciones oficiales dirigidas al Congreso del Estado;

"IV. Las solicitudes de licencia de los Diputados;

"V. Las comunicaciones de particulares dirigidas al Congreso del Estado;

"VI. Las iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado;

"VII. Los cambios aprobados en la integración de las Comisiones Legislativas;

"VIII. Las proposiciones de acuerdo y acuerdo (sic) que presentan los Diputados;

"IX. Las actas y minutas, informes, resoluciones, acuerdos, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la Mesa Directiva, la Junta de Gobierno y Coordinación Política, y las Comisiones Legislativas;

"X. Los dictámenes de las Comisiones Legislativas y los votos particulares;

"XI. Los informes de las delegaciones que representen al Congreso del Estado que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales;

"XII. El registro de asistencia e inasistencia de los Diputados a las sesiones del Pleno y en su caso, su justificación;

"XIII. El registro de asistencia e inasistencia de los Diputados a las reuniones y comisiones legislativas y, en su caso, su justificación;

"XIV. El resultado y situación que guardan los indicadores que reflejen la gestión para un Parlamento Abierto; y

"XV. Los demás documentos oficiales que dispongan la Mesa Directiva y la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

"El orden del día, las iniciativas, dictámenes, votos particulares, actas, minutas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, veinticuatro horas antes de la sesión en la que se presenten.

"Lo anterior se aplicará en lo conducente a las Comisiones Legislativas."



específico al punto III, el partido accionante aduce que en el caso, la Comisión de Asuntos Electorales, encargada de realizar el dictamen de la iniciativa de reforma, a su vez solicitó opinión técnica de la iniciativa vía electrónica a diversos organismos, entre estos a la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado. En ese sentido, señala que dicha unidad a su juicio realizó un estudio descuidado y expresó de la iniciativa de la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato; lo que abonó en las irregularidades en el proceso de creación, en violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

90. Esto pues, si bien la unidad dio respuesta a la consulta en el plazo previsto, pues remitió la opinión el veintidós de mayo siguiente, lo cierto es que resulta claro que dicho organismo sólo tuvo veinticuatro horas hábiles para el estudio, deliberación y emisión de la opinión realizada, lo cual **es muy poco tiempo; por lo que dejó de observar el espíritu que debe revestir el proceso legislativo**, ya que en condiciones normales se toma un tiempo prudente al realizar sus opiniones, máxime que se dejó fuera el estudio, análisis y opinión de diversos entes y partidos. Asimismo, señala a modo de ejemplo diversas iniciativas en las que su opinión fue emitida dos meses después de que se solicitó porque estima que, en el caso, se vulneró el proceso ordinario legislativo.

91. Tales argumentos son **infundados** conforme a lo siguiente:

92. En primer lugar, se tiene que el partido accionante en esencia se duele de que la opinión técnica emitida por la referida Unidad de Estudios de Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Guanajuato, fue presentada en un plazo que a su parecer resulta insuficiente lo que refleja falta de estudio y deliberación. Así pues, en principio cabe señalar que, del contenido de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se advierte que la referida unidad, es un órgano técnico encargado de **apoyar a las Comisiones Legislativas** en el ejercicio de las funciones e investigaciones legislativas en materia de finanzas públicas; así, entre sus atribuciones se encuentra la de analizar las iniciativas de ley o decreto cuya materia incida en las actividades financieras, una vez que reciba las iniciativas por conducto de las Comisiones Legislativas correspondientes.⁸⁸

⁸⁸ **Artículo 275.** La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas es el órgano técnico de carácter institucional encargado de apoyar a las Comisiones Legislativas y a los integrantes del Congreso



93. Sin embargo, del contenido normativo de dicha ley, en ningún punto se advierte que la opinión que derive del estudio deba estar constreñida a un tiempo de análisis en específico; es decir, no se exigen mínimos ni máximos.

94. Así, siendo que de la lectura del cuerpo normativo no se advierte que sea dable exigir a la unidad un lapso mínimo para la emisión de las opiniones que resulten del estudio de las iniciativas que puedan incidir en materia financiera, es que resulta válido que dicho órgano técnico haya emitido su opinión apegada al término impuesto por la Comisión, a decir de veinticuatro horas, sin aclarar si se trataban de horas hábiles o no.

del Estado y de colaborar con el Centro de Estudios Parlamentarios en el ejercicio de las funciones e investigaciones legislativas en materia de finanzas públicas."

"Artículo 276. La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Emitir opiniones técnicas de las iniciativas de leyes de ingresos para el Estado y para los municipios, así como de la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Egresos del Estado;

"II. Analizar las iniciativas de decreto relativas a las operaciones de financiamiento que constituyan deuda pública y obligaciones;

"III. Dar seguimiento a la aplicación de las leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos para fines estadísticos y de proyección de política fiscal;

"IV. Dar seguimiento a la deuda pública directa y contingente para efectos de proyección de políticas de financiamiento público;

"V. Analizar las iniciativas de ley o Decreto cuya materia incida en las actividades financieras. La unidad recibirá las iniciativas por conducto de las Comisiones Legislativas correspondientes;

"VI. Elaborar y proponer los criterios técnicos para la elaboración e integración de las iniciativas sobre deuda pública y obligaciones;

"VII. Analizar permanentemente la legislación estatal vigente en materia financiera con la finalidad de presentar los informes correspondientes;

"VIII. Elaborar y actualizar una base de datos con información estadística, económica y financiera necesaria para la toma de decisiones en el quehacer parlamentario;

"IX. Realizar estudios e investigaciones sobre política fiscal, financiera, económica y administrativa que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones del Congreso del Estado, así como elaborar y proponer criterios en dichas materias;

"X. Elaborar y sugerir estudios sobre las remuneraciones que deben recibir los integrantes de los ayuntamientos;

"XI. Elaborar y proponer su programa anual de actividades;

"XII. Elaborar semestralmente los informes estadísticos, económicos y financieros y remitirlos a la Junta de Enlace en Materia Financiera para la toma de decisiones;

"XIII. Realizar las gestiones para la verificación de la Junta de Enlace en Materia Financiera y colaborar en la ejecución de sus funciones, por instrucción de la Presidencia de la Comisión de Hacienda y Fiscalización; y ... Colaborar en el análisis del informe de la situación que guarda la administración pública estatal y el grado de avance de los objetivos en cumplimiento de las metas establecidas en el Programa de Gobierno conforme a los lineamientos que emita la Junta de Gobierno y Coordinación Política."



95. En ese sentido, se tiene que, si la opinión fue solicitada electrónicamente el jueves dieciocho de mayo de dos mil veintitrés y, presentada por la unidad el lunes veintidós de mayo siguiente, mediando un día hábil entre la solicitud y entrega, esto es tres días naturales, únicamente refleja que se cumplieron los tiempos impuestos por la Comisión de asuntos Electorales, sin que ello, contrario a lo sostenido por el partido accionante, incida en el proceso legislativo o refleje la falta de estudio, por el contrario, de la lectura de la opinión emitida por dicho órgano se advierte que en éste desarrolló un documento de más de setenta hojas, donde desplegó un marco jurídico aplicable, metodología de análisis del proyecto, conclusiones y por último referencias bibliográficas.

96. Por último, en relación con la acción de inconstitucionalidad 29/2013 a que hace referencia, dicha relación resulta ineficaz, pues no esgrime argumento alguno bajo el cual desde la óptica del partido accionante pueda servir para reforzar que, en el caso, el tiempo en que fue emitida la opinión técnica por parte de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso del Estado, incide en la validez del procedimiento legislativo.

III. Falta de discusión y participación informada

97. Como se mencionó, de la lectura de los argumentos vertidos en el concepto de invalidez, identificado como apartado A, relativo a la violaciones al proceso legislativo, en específico al punto II, el accionante se duele de que el Decreto 205 no se encuentra apegado a los principios de legalidad, representatividad, pluralismo político y democracia deliberativa, así como el respeto a las reglas de votación y publicidad en el desarrollo del proceso legislativo, incluyendo preponderantemente el conocimiento de las iniciativas a discutir, de modo que se asegure la participación informada y libre de los legisladores en la creación de las normas.

98. En esa línea, indica que la iniciativa turnada a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso del Estado carece de una discusión y participación informada, pues del tiempo de su creación, se aprecia que: a) es un decreto de rápida e irresponsable creación sin justificar el motivo que llevó a los parlamentarios a realizarla, dado que no se depende de sus participaciones una causa real de hecho debidamente razonada que justifique la finalidad del mismo y b)



su creación no fue pública ni transparente, en virtud de que no se llevó a cabo en apego a los artículos 167 al 208 Cuáter de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

99. En esa guisa, observa la violación al artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato, pues el dictamen correspondiente fue emitido el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, mismo que fue entregado a los diputados integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política en esa misma fecha, siendo que en el oficio de entrega correspondiente, la Comisión de Asuntos Electorales señala que considera importante la discusión de dicho dictamen en la sesión del Pleno del Congreso Local a celebrarse el veinticinco siguiente, esto es, a menos de veinticuatro horas de su entrega.

100. Así, argumenta que se omitió publicar y distribuir con la anticipación requerida, vulnerando uno de los presupuestos básicos del principio de deliberación democrática consistente en que todos los integrantes de un órgano legislativo efectivamente conozcan lo que se va a discutir en una sesión, ya que, contrario a lo señalado por el referido artículo 173, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales fue aprobado y presentado el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, y puesto a discusión en sesión celebrada el veinticinco siguiente, sin ser distribuido con por lo menos cuarenta y ocho horas previas a la sesión en la que se fuera a discutir, máxime que en el oficio SG-LXV LEG/JGyCP/M61-P/2023 de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, emitido por el Secretario General, notifican la aprobación por parte de la Junta de Gobierno y de Coordinación Política de la dispensa del término previsto en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local, siendo que la Comisión de Asuntos Electorales omite cumplir con la obligación constitucional de fundar y motivar la condición de urgencia.

101. Concluye que la amplia extensión del decreto impugnado en donde se reformaron cincuenta y seis artículos, se adicionaron dieciocho y se derogaron catorce, es un factor que hace evidente la imposibilidad real que existió para conocer el contenido del mismo, violándose el principio de deliberación democrática, pues los integrantes del órgano legislativo no tuvieron la posibilidad real de deliberar la iniciativa sometida a discusión.



102. Resultan esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez hechos valer, en atención a que el decreto impugnado fue aprobado en transgresión al principio de deliberación democrática, ya que se advierten violaciones en el procedimiento seguido que tienen potencial invalidante –conforme a los recientes precedentes emitidos por este Tribunal Pleno– y que se refieren **a la falta de motivación y justificación alguna para dispensar la distribución del dictamen mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir**, lo que se tradujo en un **desconocimiento del dictamen** que se sometió a discusión, como fue expresado por legisladores en la discusión relativa, con lo que no se puede considerar que se respetó el derecho a la participación plena y efectiva de todos los grupos representados en el Congreso Local, en específico de las minorías parlamentarias.

103. Una vez precisado el estándar general adoptado por este Pleno en líneas precedentes, es necesario enfocarnos en las condiciones de justiciabilidad de las reglas del procedimiento legislativo que garantizan a los diputados contar con el dictamen legislativo **con una anticipación razonable** para conocer, estudiar y reflexionar sobre el contenido de la propuesta a discutirse en Pleno.

104. En efecto, en los precedentes de este Alto Tribunal se ha asignado un valor relevante **a las reglas que garantizan el conocimiento oportuno del dictamen legislativo** y de los documentos relevantes, por parte de todos los representantes populares, pues su cumplimiento es un presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre que supone todas las demás reglas.

105. De ahí que el cumplimiento de las reglas que posibilitan esta precondition constituya uno de los requisitos esenciales para tener por satisfechas las dos primeras condiciones del estándar reseñados, a saber, que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad y que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

106. En el presente caso, cabe destacar las siguientes previsiones vigentes en el momento de la realización del procedimiento legislativo analizado. El artículo



56 de la Constitución Local⁸⁹ establece los sujetos titulares de la facultad de iniciar leyes y decretos, que compete entre otros, a los diputados del Congreso del Estado. El artículo 168 Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato,⁹⁰ refiere que **las iniciativas** de ley o decreto se presentaran por escrito y serán turnadas a las Comisiones Legislativas, Permanentes o unidas, según corresponda, atendiendo a la materia sobre la que versen; así pues, dichas Comisiones rendirán su dictamen al Congreso Local o Diputación Permanente, por escrito, de acuerdo con el artículo 171⁹¹ y deberán contener consideraciones claras y precisas del asunto a que se refieran, y concluir sometiendo a consideración del Pleno el proyecto de ley, decreto o acuerdo.

⁸⁹ "Artículo 56. El derecho de iniciar Leyes o Decretos, compete:

"I. Al Gobernador del Estado;

"II. A los Diputados al Congreso del Estado;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia en el ramo de sus atribuciones; y,

"IV. A los Ayuntamientos o Concejos Municipales; y,

"V. A los ciudadanos que representen cuando menos el cero punto cinco por ciento de la lista nominal de electores correspondientes a la Entidad y reúnan los requisitos previstos en la Ley.

"Cuando la iniciativa incida en la competencia municipal, el Congreso recabará la opinión de los Ayuntamientos durante el proceso legislativo, en los términos de la Ley respectiva."

⁹⁰ "Artículo 168. Las iniciativas serán turnadas a las Comisiones Legislativas, Permanentes o Unidas, según corresponda, atendiendo a la materia sobre la que versen.

"Las iniciativas de ley o decreto, se presentarán por escrito y deberán contener:

"I. Proemio, en el que se indicará que están dirigidos a la Presidencia de la Mesa Directiva, fundamentación legal como iniciante;

"II. Exposición de motivos, en la que se exprese el objeto de las mismas y las (sic) consideraciones jurídicas que las fundamentan;

"III. El texto normativo de la propuesta;

"IV. El régimen transitorio, en su caso;

"V. Fecha de presentación, el nombre y firma de quien o quienes la suscriben;

"VI. En caso de iniciativa popular, el nombre legible y firma de cada uno de los ciudadanos, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma, además de cubrir los requisitos que establece la ley de la materia;

"VII. Acompañar el dictamen de impacto presupuestal, cuando corresponda; y

"VIII. La solicitud de que sean aprobadas por el Pleno.

"Las proposiciones de acuerdos se presentarán por escrito y deberán contener, proemio, consideraciones, propuesta, fecha de presentación, el nombre y firma de quien o quienes la suscriben."

⁹¹ "Artículo 171. Las Comisiones Legislativas a las que se turnen las iniciativas, rendirán su dictamen al Congreso del Estado o Diputación Permanente, por escrito.

"Los dictámenes deberán contener consideraciones claras y precisas del asunto a que se refieran, y concluir sometiendo a consideración del Pleno el proyecto de ley, decreto o acuerdo, según corresponda."



107. Respecto de las reglas que protegen a los representantes populares para contar con los documentos necesarios para conocer y reflexionar sobre una propuesta legislativa, debe destacarse el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, que establece lo siguiente:

"Artículo 173. **Para que pueda ser puesto a discusión un proyecto de ley, decreto o acuerdo, deben ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, salvo en los casos que el Congreso del Estado nombre Gobernador interino, provisional o sustituto, cuando designe a quienes integren los Concejos Municipales, en los términos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, o bien, **cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.****

"Para que pueda ser materia de discusión un voto particular, debe ser entregado por quienes lo suscriban a la presidencia de la mesa directiva y distribuido al resto de los diputados cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en que se vaya a discutir."

108. Como se observa, el artículo 173 de la ley orgánica precisa de los pasos que deben seguirse ordinariamente una vez que la Comisión correspondiente emite el dictamen legislativo. En primer lugar, deberán ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa y **mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir**, salvo en los casos que refiere, en lo que interesa, cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

109. Ahora, el segundo párrafo del artículo 141 de la ley orgánica también establece de manera destacada que el orden del día de las sesiones y **los documentos que correspondan se distribuirán por parte de la presidencia a los diputados con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de las sesiones y se publicará en la Gaceta Parlamentaria**, como se advierte de su texto:

"Artículo 141. Las sesiones ordinarias se verificarán, en los días y horas que cite la Presidencia del Congreso del Estado.



"El orden del día de las sesiones **y los documentos que correspondan se distribuirán por parte de la presidencia a los diputados, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de las mismas y se publicará en la Gaceta Parlamentaria.**"

110. Por su parte, el artículo 11 de la referida ley orgánica⁹² señala que las comunicaciones que realice el Congreso del Estado se podrán llevar a cabo a través de medios remotos de comunicación electrónica que permitan garantizar su recepción, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y con base en los lineamientos que para tal efecto apruebe la Junta de Gobierno y Coordinación Política. Previsiones que tienen aplicación, a las comunicaciones internas del Poder Legislativo.

111. En suma, el trámite legislativo ordinario a efecto de **garantiza el conocimiento oportuno del dictamen legislativo** y de los documentos relevantes por parte de todos los representantes populares, como presupuesto necesario de la misma posibilidad de la deliberación efectiva y libre, una vez que la comisión legislativa ha emitido el dictamen correspondiente, debe cumplir los siguientes cursos de acción: 1) se debe incluir para su discusión de sesión de pleno en aquella fecha que se considere conveniente pero sin interferir en el plazo de las cuarenta y ocho horas contadas a partir de que se ponga a consideración de los diputados, 2) en caso de que se considere necesario dispensar el plazo de cuarenta y ocho horas previos a la sesión en la que se discuta el dictamen, **tal dispensa debe justificarse con una causa real, acreditando** la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión, la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y que tal condición evidencie la necesidad de que se

⁹² "Artículo 11. Las comunicaciones que realice el Congreso del Estado con otros Poderes o autoridades estatales y municipales, así como con personas físicas o jurídico colectivas, se podrán llevar a cabo, a través de medios remotos de comunicación electrónica que permitan garantizar la recepción de las mismas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y con base en los lineamientos que para tal efecto apruebe la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

"Estas previsiones tendrán aplicación en lo conducente, en las comunicaciones internas del Poder Legislativo."



omita ese trámite parlamentario, sin que se traduzca en afectación a principios democráticos y, 3) en cualquiera de los casos, los dictámenes deberán ser distribuidos por parte de la presidencia a los diputados **con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de las sesiones y se publicará en la Gaceta Parlamentaria.**

112. Los cursos de acción prescritos para el trámite legislativo ordinario garantizan las condiciones mínimas de una deliberación parlamentaria y, por tanto, deben considerarse una garantía orgánica de las condiciones tuteladas constitucionalmente de validez de un procedimiento legislativo.

113. La obligación de enviar el dictamen por cualquier vía, incluyendo la electrónica, garantiza el conocimiento previo de las modificaciones a las normas generales que se van a discutir; su publicación en la Gaceta Parlamentaria garantiza la publicidad que permite la reflexión pública y el plazo de cuarenta y ocho horas garantiza un espacio de estudio y reflexión y, en caso de haberse dispensado, debe reducirse a veinticuatro horas como un espacio mínimo de estudio y reflexión. Por tanto, este Pleno concluye que los órganos de dirección del Congreso tienen una inhabilitación jurídica para no interferir en los procesos de conocimiento y reflexión de los representantes populares sobre aquello que será objeto de deliberación parlamentaria.

114. No obstante, como se había adelantado, esta Suprema Corte ha reconocido la amplia deferencia de los órganos legislativos para determinar su agenda legislativa, lo que incluye la posibilidad de determinar que algunos temas deban resolverse con urgencia. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen una facultad de dirección de este tipo y en nuestros precedentes hemos reconocido su utilidad y validez, **siempre y cuando su ejercicio de realice en condiciones de regularidad.**

115. Ahora, en el presente caso, de las constancias aportadas al expediente sobre el procedimiento legislativo, las cuales obran en copia certificada, se observa que la iniciativa de la ley combatida fue presentada el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, en la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato, por diputados de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, siendo turnada a la Comisión de Asuntos



Electorales el dieciocho de mayo de la misma anualidad. En esta misma fecha (dieciocho de mayo de dos mil veintitrés) en reunión, la Comisión dio cuenta, radicó la iniciativa y acordó la metodología de trabajo para el análisis y dictaminación de la citada iniciativa.

116. Luego por oficio 7395, del mismo dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, la Comisión de Asuntos Electorales solicitó la anuencia del órgano de gobierno para llevar a cabo, el **veintidós de mayo del referido año, mesas de trabajo** con funcionarios del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado y del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, así como a representantes del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista de México, de Movimiento Ciudadano y de Movimiento de Regeneración Nacional.

117. Enseguida, por oficio núm. SG-LXV LEG/JGyCP/M62-P/2023, de **diecinueve de mayo de dos mil veintitrés**, el secretario general informó a la Comisión de Asuntos Electorales que el órgano de Gobierno había acordado por unanimidad darse por enterado y otorgar la anuencia para convocar a los funcionarios propuestos.

118. Posteriormente, por oficio de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, la Comisión de Asuntos Electorales, informó a los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, recibido **en la Unidad de Correspondencia del Congreso, en la misma fecha, a las 12:10 (doce horas con diez minutos), la aprobación del dictamen por mayoría** en esa misma fecha (veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés), relativo a la iniciativa formulada por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato; solicitando la dispensa del término de cuarenta y ocho horas para distribuir el dictamen entre los diputados integrantes del Congreso, sin señalar alguna justificación para ello. Cabe señalar que el dictamen aprobado por dicha Comisión de Asuntos Electorales contiene firmas autógrafas de cinco diputados, **faltando la correspondiente a la diputada Lilia Margarita Rionda Salas.**



119. En este punto debe recordarse que los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, establecen que las Comisiones Permanentes se integrarán con al menos **cinco miembros**, elegidos por el Pleno, a propuesta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, tomando en cuenta la pluralidad representada en el Congreso del Estado.⁹³

120. Destacando que en el dictamen no se hace constar si la **diputada vocal Lilia Margarita Rionda Salas** (PAN) estaba o no presente en la sesión de la comisión y de las constancias remitidas por el Congreso del Estado, no se acredita si fue convocada legalmente, ni tampoco, por tanto, si estuvo en condiciones de ejercer el derecho de hacer valer su voz, en los términos del artículo 87 de la ley orgánica.

121. Así, sin observarse en el dictamen respectivo, la firma de la diputada vocal, ni conocerse su posición, la Comisión de Asuntos Electorales informó a los integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, por oficio de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, recibido **en la Unidad de Correspondencia del Congreso, en la misma fecha, a las 12:10 (doce horas con diez minutos)**,

⁹³ Artículo 100. La Legislatura deberá designar por lo menos, las siguientes Comisiones Legislativas con carácter permanente:

"...

"II. Asuntos Electorales;

"...

"El Pleno podrá acordar la constitución de Comisiones Legislativas Especiales, cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, su integración con al menos cinco miembros, atendiendo a los criterios señalados en el artículo 76 de esta Ley y en su caso, el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán.

"Cuando se haya agotado el objeto de una Comisión Legislativa Especial o al final de la Legislatura, la Presidencia de dicha Comisión informará lo conducente a la Mesa Directiva, la cual comunicará al Pleno para que determine su extinción."

"Artículo 101. Las Comisiones Legislativas Permanentes serán colegiadas y se integrarán con cinco miembros, excepto la de Gobernación y Puntos Constitucionales la cual estará integrada por siete, procurando que reflejen la proporcionalidad y pluralidad de la conformación del Congreso del Estado.

"En cada Comisión Legislativa Permanente y Especial habrá una Presidencia y una Secretaría, quienes las ocupen serán propuestos atendiendo a los criterios previstos en el artículo 76 de la presente Ley. ..."



la aprobación del dictamen en esa misma fecha; y solicitó la dispensa del término de cuarenta y ocho horas establecido en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para su circulación, la cual fue otorgada por la Junta de Gobierno y Coordinación Política en sesión permanente del mismo veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, iniciada a las 13:06 (trece horas con seis minutos) y concluida en la misma fecha, a las 13:41 (trece horas con cuarenta y un minutos), de cuyo documento (minuta sesenta y uno) que obra a fojas seiscientos quince a seiscientos dieciséis del expediente, se advierte en el punto tercero, lo siguiente:

"... **TERCERO.** El diputado Gustavo Adolfo Alfaro Reyes y la Diputada Susana Bermudez Cano, presidente y secretaria de la Comisión de Asuntos Electorales informan que el día de hoy la Comisión aprobó por mayoría, el dictamen relativo a la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, a efecto de reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Por lo anterior, **consideran importante** que el mismo sea discutido en la sesión del Pleno del Congreso, a celebrarse el 25 de mayo del año en curso, por lo cual formulan atenta solicitud al órgano de gobierno, **a fin de que se dispense el término previsto para la distribución del dictamen de referencia, a las diputadas y diputados integrantes de esta Legislatura. Participando la diputada y diputados integrantes del órgano de gobierno, refiriendo sus opiniones sobre la procedencia de la dispensa, posteriormente se puso a consideración la misma siendo aprobada por mayoría, al obtener mediante el sistema de voto ponderado, 25 votos a favor (GPPAN, GPRI) y 11 en contra (GPMORENA, GPPVEM y RPPMC). ..."**

122. Al respecto, se precisa que la sesión permanente de **la Junta de Gobierno y Coordinación Política fue abierta el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés** (de la cual derivó la minuta sesenta y una) y concluida el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés a las 13:41 (trece horas con cuarenta y un minutos). Asimismo, que la minuta en mención fue firmada electrónicamente por los diputados integrantes de la Junta de Gobierno en las siguientes fechas:



FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DE LA DIPUTADA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y COORDINACIÓN POLÍTICA.

Dip. Luis Ernesto Ayala Torres
Presidente

Dip. David Martínez Mendizábal
Vicepresidente

Dip. Alejandro Arias Ávila
Vocal

Dip. Gerardo Fernández González
Vocal

Dip. Dessire Angel Rocha
Vocal

Diputado	Grupo Parlamentario	Fecha de firma
Luis Ernesto Ayala Torres	Pan	30/05/2023
David Martínez Mendizábal	Morena	24/06/2023
Gerardo Fernández González	Verde Ecologista	18/07/2023
Alejandro Arias Ávila	PRI	31/05/2023
Dessire Angel Rocha	Movimiento Ciudadano	17/06/2023

123. En efecto, **la dispensa fue aprobada por mayoría mediante el sistema de votación ponderada**,⁹⁴ con la que dicha Junta de Gobierno y Coordinación Política toma sus votaciones, esto es, los coordinadores representan tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario,⁹⁵ lo cual se advierte del punto tercero, de la minuta sesenta y uno; sin embargo, **no se justificó ni se motivó la dispensa de la distribución del dictamen de referencia, a los diputados integrantes de la Legislatura.**

124. Al respecto, se debe recordar que este Tribunal Pleno ha sustentado que, para el caso de urgencia para la dispensa de trámites en el procedimiento legislativo, se deben acreditar, por lo menos, las siguientes condiciones:

⁹⁴ [veinticinco votos a favor de los grupos parlamentarios PAN y PRI y once en contra de los grupos parlamentarios MORENA, PVEM y PMC]

⁹⁵ Artículo 74. Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario al momento de la instalación de la Legislatura.



a) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;

b) La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad y

c) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en afectación a principios democráticos.

125. No obstante ello, en el procedimiento legislativo que se analiza **no existe razonamiento alguno sobre la necesidad de la dispensa de trámites**, cuando acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente o simplemente la necesidad de la dispensa en la distribución del dictamen a los diputados integrantes de la Legislatura en **el plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere la ley como necesario para que los diputados lo conozcan y en consecuencia estén en posibilidad de analizar y discutir verdaderamente la procedencia o no de su aprobación**, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a justificar dicha dispensa.

126. Por ello, se actualiza una violación con efecto invalidante, porque en el caso no existe argumentación que justifique el uso del supuesto normativo para la dispensa contenida en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sin que el simple hecho de que se trataba de una reforma en materia electoral pudiera ser justificación suficiente para ello, como se desprende de la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno **P./J. 34/2007**, de rubro: "LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MO-

"La Secretaría General del Congreso del Estado fungirá como Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno y Coordinación Política."



DIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.⁹⁶ en la que se sostuvo que el plazo de 90 días a que se refiere el último párrafo del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal no constituye un motivo para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal que rige aspectos fundamentales del proceso electoral, ya que tal mandato debe armonizarse con los demás principios o valores constitucionales, **entre ellos, el de que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas**, asimismo el de certeza electoral que obliga al Poder Legislativo a actuar con la suficiente anticipación que permita el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario.

127. En este sentido, debe concluirse que el decreto impugnado es inconstitucional por actualizarse violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante, ya que el legislador no ofreció una motivación para sustentar la dispensa del trámite legislativo que ordinariamente hubiera permitido a los legisladores contar con el dictamen legislativo con al menos cuarenta y ocho horas

⁹⁶ Cuyos datos de identificación y texto son: Registro digital: 172480, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1519. "El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no se les podrán realizar modificaciones sustanciales; sin embargo, el citado plazo no constituye un motivo para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal que rige aspectos fundamentales del proceso electoral, ya que lo que la mencionada disposición garantiza es la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, mas no autoriza a los órganos legislativos a hacer uso de ella para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente. En efecto, el citado artículo debe armonizarse con los demás principios o valores constitucionales, entre ellos, el de que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas, asimismo el de certeza electoral que obliga al Poder Legislativo a actuar con la suficiente anticipación que permita el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, la pretensión del órgano legislativo de cumplir con el citado plazo constitucional para reformar una ley electoral, no justifica que las mayorías que lo componen eludan el procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de reformas sustanciales a las leyes electorales e imponerse, de esta forma, a las minorías."



de anticipación, como lo señala el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para conocer la propuesta y reflexionar sobre su contenido para hacerse de una posición propia. Más aún porque **no existe constancia de que el dictamen relativo se les haya enviado a los legisladores, ya sea por oficio o por correo**, siendo que, si bien se publicó en la Gaceta Parlamentaria al incluirse en el número 19 de la orden del día la discusión y aprobación del dictamen correspondiente, lo cierto es que del correo electrónico anexado al respecto, cuyo asunto se refiere como *se remite actualización de Gaceta Parlamentaria*, se desprende que el **veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés a las 2:04:11 p.m. (dos horas, con cuatro minutos y once segundos)** se remitió *actualización orden del día y documentos complementarios* de la sesión ordinaria de mañana jueves veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, publicados en la Gaceta Parlamentaria; hora que coincide con lo señalado por el propio Congreso en su informe rendido.

128. Lo que hace evidente que, incluso, **la publicación en la Gaceta Parlamentaria no cumplió con el plazo mínimo de veinticuatro horas** a que se refiere el segundo párrafo del artículo 141 de la Ley Orgánica del Congreso; esto, debido a que –como ya se precisó– la sesión de veinticinco de mayo del año en cita, en la que se puso a discusión y se aprobó el dictamen con proyecto de decreto inició a las **10:10** (diez horas con diez minutos); esto es, habiendo transcurrido únicamente veinte horas de su publicación.

129. Al respecto, cabe reiterar que, si bien el Poder Legislativo en su contestación de demanda señaló que la propuesta de orden del día y el documento integral del dictamen aprobado, fueron publicados en la página de la Gaceta Parlamentaria y además enviados a las cuentas de correo electrónico oficiales de la totalidad de las personas que integran el pleno a las 14:04 (catorce horas con cuatro minutos) del referido veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés; lo cierto es que **no existe en el expediente constancia de los correos electrónicos oficiales a los diputados integrantes del Pleno**, pues únicamente a foja 612 (seiscientos doce) del expediente, se observa un correo enviado a la Gaceta Parlamentaria el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, a las 2:04 p.m. (dos horas con cuatro minutos pasado meridiano), del que se infiere la publicación relativa, pues señala lo siguiente:



"Asunto: Se remite actualización de Gaceta Parlamentaria

"Fecha: miércoles, 24 de mayo de 2023, 2:04:11 pm. hora estándar central 4pl

"De: Gaceta Parlamentaria <gaceta@congresogto.gob.mx>

"A: Gaceta Parlamentaria <gaceta@congresogto.gob.mx>

"Prioridad: Alta

"Datos 01_ Orden del día 25 mayo 2023 v2.pdf, 19_ Dictamen Reformas a la LIPE Diputadas y adjuntos: diputados del GPPAN y GPPRI.pdf

"Buenos días,

"De forma adjunta se remite actualización orden del día y documentos complementarios de la Sesión Ordinaria de mañana jueves 25 de mayo de 2023, publicados en **GACETA PARLAMENTARIA**.

"Orden del día de la sesión ordinaria

"<https://congresogto.gob.mx/gacetas/3198/detalle> orden del día

"Segundo año de ejercicio constitucional

"Segundo periodo ordinario

"Presidencia diputada Laura Cristina Márquez Alcalá ..."

130. De dicha transcripción se advierte, que se remite una **actualización** del orden del día y documentos complementarios de la sesión ordinaria de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, publicados en la Gaceta Parlamentaria; más no se señala que se envía a los diputados integrantes del Pleno, con lo que no se tiene certeza de que los diputados hayan recibido en sus correos electrónicos oficiales el documento integral del dictamen aprobado; por lo que, en todo caso, los diputados sólo tuvieron acceso al contenido del dictamen mediante la publica-



ción en la Gaceta Parlamentaria, publicación que se realizó en un plazo brevísimo (menos de veinticuatro horas).

131. Así, es evidente que **la dispensa determinada por dos diputados** integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, que representan a los grupos parlamentarios del PAN y el PRI (mayoritarios en el Congreso), en contra del voto de tres diputados representantes de los grupos parlamentarios de Morena, Verde Ecologista y Movimiento Ciudadano (grupos minoritarios); **sin que se emitiera motivación alguna que justificara tal dispensa**, impidió que previamente a la sesión en la que se aprobó el decreto impugnado la totalidad de los diputados integrantes del Congreso conociera plenamente el dictamen que lo proponía, siendo que **se trataba de una reforma de gran calado, dado que se realizaron más de ochenta modificaciones a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato**, en las que se reformaron **aspectos fundamentales de los procesos electorales en la entidad**, dado que:

• **Se reformaron:** los artículos 3, fracciones I y II; 16, quinto párrafo; 32, fracción IV; 33, fracción XII; 78, fracciones XIV y XVIII, pasando esta última a ser fracción XIX; 87, segundo párrafo; 90, tercer párrafo; 92, fracciones IX y X; 93, fracción VII; 105; 111; 112, primer párrafo; 113; 114; 118; 120, fracción IX; 121, fracción II; 127; 132, primer párrafo; 141, fracción IV; 174, segundo párrafo; 175, tercero, cuarto y octavo párrafos; 179; 188, primer párrafo; 190, segundo párrafo, inciso c; 199; 201; 202, fracciones I y II; 203, segundo párrafo; 206, primer párrafo; 215, fracción VII; 216, fracciones II y III; 232, primer párrafo; 233, primer párrafo, fracción II; 236; 237, primer párrafo; 238, fracciones I, II en su primer párrafo, III y VII, así como segundo y noveno párrafos; 244, fracción II; 247; 248, primer párrafo; 254; 258, fracción II; 278, fracción IV; 296, primer párrafo; 297, segundo y cuarto párrafos; 298, primer párrafo; 300; 302, segundo párrafo; 306, primer párrafo; 326; 330, segundo párrafo; 334, primer párrafo; 340; 354, fracción I, inciso e y fracción VII, inciso b; 355, fracciones V y VI; 396, fracciones XXII y XXIII; y 411, fracción I; así como la denominación de la sección cuarta del capítulo I del título tercero para quedar De las oficinas auxiliares. **Se adicionaron:** el artículo 14, con los párrafos octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo; el artículo 16, con los párrafos séptimo y octavo; el artículo 77 con un sexto párrafo, recorriéndose en su orden el subsecuente; el artículo 78, fracción



XVIII, recorriéndose en su orden las subsecuentes, así como las fracciones XXV y XXVI; el artículo 78 Bis; el artículo 92 con las fracciones XLIII, XLIV y XLV, recorriéndose en su orden la subsecuente, quedando como XLVI; 152 Bis; 188, tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes; una sección tercera al capítulo II del título cuarto, denominada del registro en línea de candidatos, con los artículos 194 Bis; 194 Ter; y 194 Cuater, recorriéndose en su orden las subsecuentes secciones, con los artículos que las integran; 263, segundo párrafo; 279, segundo párrafo; 281, párrafo segundo, recorriéndose en su orden el subsecuente; 326 Bis; 326 Ter; 355, fracción VII; y 396, fracción XXIV. **Y se derogaron:** los artículos 92, fracciones XIV y XLI; 98, fracción VIII; 106; 107; 108; 120, fracción II; 121, fracción IV; 129, fracción VII; 188, quinto párrafo; 387; 392; 393; 394; y 395, de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

- Respecto a dichas modificaciones, el Congreso del Estado al rendir su informe señaló que con las reformas, adiciones y derogaciones realizadas abordó los aspectos siguientes: a) se regulan con mayor amplitud los **actos anticipados de campaña y precampaña**; b) se clarifican y amplían los **derechos de los representantes populares para la elección consecutiva**; c) se adecúa la facultad del IEEG para realizar los conteos rápidos; d) se prevé que **la Oficialía Electoral reciba solicitudes en forma electrónica**; e) se impulsa la **profesionalización del personal** de los órganos electorales en la entidad; f) **se modifican las fechas de inicio del proceso electoral**; g) se formula el **financiamiento para candidatos independientes**; h) se establece el **registro de candidatos en línea**; i) se precisan aspectos de **propaganda electoral y gubernamental**; j) se implementa **la vía postal como forma de emitir el voto de los guanajuatenses en el extranjero**; k) se elimina el escrito de protesta y **se facilitan los de incidentes, los de incidencias**, los que se podrán presentar en cualquier tiempo dentro de la jornada electoral; l) **se sustituyen las Juntas ejecutivas regionales por oficinas auxiliares** que contarán con un presidente y un secretario; m) se perfecciona el mecanismo de **resultados preliminares** como elemento de información; n) se establece el concepto de actas correspondientes, sin precisar si es única o de escrutinio o cómputo; o) se **establece a los partidos y candidatos la sanción de pérdida del registro por llevar a cabo violencia política electoral en contra de las mujeres**; p) **se deroga el recurso de revocación, entre otras.**



132. Lo que hacía evidente la necesidad de que todos los diputados integrantes del Congreso tuvieran conocimiento del dictamen respectivo con un mínimo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el referido artículo 173; con lo que se aseguraría un verdadero debate parlamentario y la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo y con lo que se respetarían los causes democráticos indispensables para que las minorías pudieran participar activamente.

133. Sin que la lectura realizada al dictamen respectivo, en la aludida sesión de veinticinco de mayo, pueda convalidar el vicio detectado, dado que se insiste en que **el conocimiento oportuno del dictamen legislativo** y de los documentos relevantes, por parte de todos los representantes populares, garantizan las precondiciones mínimas de una deliberación parlamentaria y, por tanto, deben considerarse una garantía orgánica de las condiciones tuteladas constitucionalmente de validez de un procedimiento legislativo, pues el conocimiento oportuno permite la reflexión pública; así, el plazo de cuarenta y ocho horas garantiza un espacio de estudio y reflexión y, en caso de haberse dispensado justificadamente dicho plazo, el término a veinticuatro horas debe considerarse como **un espacio mínimo** de ese estudio y reflexión para los legisladores, sobre todo en casos como el que ahora se presenta, en el que **se proponían más de ochenta modificaciones a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato**, en las que se reformaron **aspectos fundamentales de los procesos electorales en la entidad.**

134. Lo que fue manifestado por diversos legisladores durante la sesión del veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, en la que destacaron ante la asamblea que la iniciativa **no había sido circulada a los treinta y seis diputados integrantes del Pleno**, que no había sido consensuada la iniciativa, que el dictamen correspondiente contenía inconsistencias tanto técnicas como sustanciales, debido a la premura, además de que no se entró al análisis de todos y cada uno de los artículos contenidos en la iniciativa y con ello su inconformidad con la tramitación e hicieron notar que la dimensión de las reformas ameritaba estudio y reflexión, así como el consecuente debate parlamentario; aunado a que resultaba de suma trascendencia observar los trámites legislativos. Lo anterior, pues de los pocos diputados que participaron en la discusión del dictamen con proyecto de ley,



destaca que los siguientes legisladores expresaron en síntesis y de manera destacada lo siguiente:

- La diputada **Yulma Rocha Aguilar (PRI)**, señaló que, ante el límite de tiempo que se tiene para hacer alguna reforma en materia electoral, la iniciativa se aprobó **fast track, vulnerando el proceso legislativo que tradicionalmente siguen todas las iniciativas**, pues apenas se le destinó un par de días para realizar una consulta **sobre los más de 80 artículos que contiene dicha iniciativa, lo cuál considera poco tiempo para poderla analizar todos los diputados de oposición**, las autoridades electorales e incluso para la ciudadanía, que no se le consultó. **Que se vulneran los procedimientos y las normas mínimas internas para hacer reformas al aventón, por la vía rápida, con dispensa de trámites**, lo cual evidencia una muy mala práctica legislativa.

Que **avalar un procedimiento legislativo con esos rasgos, equivaldría asumir, que la mayoría parlamentaria, por el simple hecho de serlo, está por encima de las reglas constitucionales**. Por su naturaleza, una reforma electoral debe llevar necesariamente consensos políticos, porque se está hablando de los procesos que rigen una elección de representantes. Concluye diciendo que, **ante los vicios del proceso legislativo, así como la falta de cuidado y de seriedad con la que se realizó el dictamen, da como resultado un dictamen plagado de errores**.

En ese punto, se destaca que **la diputada Yulma pertenece a uno de los grupos mayoritarios, que aprobaron la dispensa de la distribución del dictamen correspondiente** de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se iba a discutir y que incluso fueron autores de la iniciativa que desembocó en la reforma impugnada.

- La diputada **Dessire Ángel Rocha (MC)**, en síntesis, refirió que la reforma no representa al interés democrático de la ciudadanía; que está pensada en la necesidad de los partidos y grupos parlamentarios que la suscribieron; tiene miras cortas y alcances reducidos porque está pensada desde las estructuras burocráticas partidistas; que **es una expresión autoritaria, sin diálogo, sin consenso**. No busca fortalecer la democracia ni la representatividad y ni



quiera la inclusión de todos los sectores de la sociedad, por lo que no se tendrá una reforma electoral integral con acciones afirmativas y perspectiva de género para Guanajuato.

• El diputado **Gerardo Fernández González (VEM)**, indicó que el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales trastoca el sistema electoral de Guanajuato con un **producto legislativo que no fue consensuado**, que fue dictaminado sobre las rodillas. Pero más que eso, **porque este fast track o trato preferencial**, se dio a esta iniciativa lo que implica cambios significativos que se están haciendo sin una debida armonización y sin tomar en cuenta las opiniones vertidas por los partidos políticos de la entidad y los organismos operadores de la norma, desde el punto de vista administrativo o judicial.

Que unos pocos legisladores decidieron meter el acelerador al estudio de una iniciativa suscrita por los legisladores del PAN y algunos del PRI, con la cerrazón y soberbia propias de una tiranía. **Dejando fuera a los demás grupos y representaciones parlamentarias para dictaminar en menos de siete días una iniciativa de más de 80 modificaciones tras una simulación del proceso legislativo.**

Señala que **la iniciativa no fue circulada y dada a conocer a los treinta y seis diputados que conforman la asamblea**, ni éstos fueron convocados a las Mesas de trabajo. Por ello, solicitó su voto en contra del dictamen con la finalidad de que se regrese a la Comisión de Asuntos Electorales para que realmente sean escuchadas y atendidas las opiniones técnico-jurídicas y se impacten en el dictamen y el decreto, pues aún tenían tiempo.

135. En este sentido, es necesario enfatizar que el principio de democracia deliberativa tiene como presupuesto el conocimiento cierto de las normas que se someten a discusión, es decir, la noción o noticia elemental de aquello que será objeto de estudio, reflexión, debate y posterior votación.

136. Por tanto, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo. Así, debe declararse la **incons-**



titucionalidad del Decreto 205, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

137. Por lo expuesto, y al resultar **fundado** el concepto de invalidez relativo a la violación al procedimiento legislativo, lo procedente es declarar la **invalidez total** del decreto impugnado, por lo que resulta innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2004 que a continuación se reproduce:

"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."

VII. EFECTOS

138. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁹⁷ en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte debe fijar los alcances y efectos, así como cualquier otro elemento que resulte indispensable para la plena eficacia del fallo.

139. Así, conforme a lo sostenido por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA

⁹⁷ "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."



CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS." ⁹⁸ para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, debe, prioritariamente, salvaguardar con eficacia la norma constitucional violada aunque, al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

140. En ese sentido, este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto de normas dentro del ordenamiento legal impugnado e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

⁹⁸ "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". **P.J. 84/2007**, Pleno, Jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, registro digital: 170879, página 777.



141. Declaratoria de invalidez. Conforme a lo determinado en el apartado anterior, existieron violaciones en el procedimiento legislativo con carácter invalidante; en ese sentido, procede declarar la invalidez del Decreto 205, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en su totalidad.

142. Sin embargo, debe destacarse que, mediante dicho Decreto 205, fue reformado, entre otras muchas normas, el artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato⁹⁹ para **modificar la fecha de inicio del proceso electoral en la entidad**, pues

⁹⁹ Artículo 174. Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"I. Preparación de la elección;

"II. Jornada electoral;

"III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y

"IV. Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

(REFORMADO, P.O. 31 DE MAYO DE 2023)

"La etapa de preparación de la elección se inicia con la sesión de instalación que el Consejo General celebre dentro del 25 al 30 de noviembre del año previo a la jornada electoral.

"La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de la casilla y la publicación de los resultados electorales en el exterior de ésta.

"La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos municipales y distritales, y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos electorales, o las resoluciones que, en su caso, emitan en última instancia las autoridades jurisdiccionales electorales.

"El dictamen y declaración de validez de la elección de Gobernador electo del Estado, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar el Congreso del Estado, el dictamen que contenga el cómputo final, la declaratoria de validez de la elección y de Gobernador electo, que remitió el Instituto Estatal.

"Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Secretario Ejecutivo podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

"El Instituto Estatal deberá ajustar o modificar los plazos establecidos en las diversas etapas del proceso electoral, siempre y cuando a su juicio exista necesidad para ello, pero deberá publicar oportunamente el acuerdo respectivo, así como los motivos que se tuvieren. La publicación deberá hacerse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato y por lo menos en uno de mayor circulación en la entidad." (Lo resaltado es nuestro)



antes de la reforma, el proceso electoral comenzaba **la primera semana de septiembre del año previo a la elección**, siendo que con la modificación el inicio será **dentro del veinticinco al treinta de noviembre del año previo a la jornada electoral**. Por ello, la consejera presidenta del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, en su informe rendido, señala que el inicio del proceso electoral 2023-2024 en la referida entidad, de conformidad con el citado artículo 174, párrafo segundo, será en el periodo comprendido del **veinticinco al treinta de noviembre de dos mil veintitrés**, asimismo, indicó que **diversas actividades relacionadas con el proceso, al momento de rendir dicho informe, ya habían sido recorridas a fechas diversas**.¹⁰⁰

143. En este sentido, tomando en consideración que **el accionante no impugnó esa modificación, advirtiendo que no será posible revivir la norma vigente con anterioridad a la emisión del decreto impugnado y, a fin de evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por el decreto impugnado, este Tribunal Pleno determina que la invalidez detectada no debe surtir efectos inmediatos sobre esa norma (artículo 174, párrafo segundo) a efecto de mantener la referida fecha como inicio del proceso electoral 2023-2024, hasta que haya concluido el proceso electoral.**

144. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. Conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria,¹⁰¹ la declaratoria de inconstitucionalidad **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato, **con excepción del aludido artículo 174, párrafo segundo, respecto del que surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024.**

¹⁰⁰ Por ejemplo, refirió que la convocatoria para la integración de los consejos municipales y distritales se expedía en la primera quincena de julio y ahora es en la primera quincena de agosto; la fecha de corte para determinar el tres por ciento de apoyo de la ciudadanía era al treinta y uno de julio del año previo a elección y ahora es al treinta de septiembre.

¹⁰¹ **"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."



VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con el apartado VI de la presente decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guanajuato, **con excepción del artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, la cual surtirá sus efectos a la fecha en la que concluya el proceso electoral 2023-2024 en dicho Estado**, por las razones expuestas en el apartado VII de esta sentencia.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones relativas al criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones relativas al criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones relativas al criterio de cambio de sentido normativo, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales separándose de los párrafos 48 y 49 del proyecto original, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández con reserva en algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado "Análisis de violaciones al proceso legislativo", consistente en declarar la invalidez del Decreto Legislativo 205, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente. (En la sesión celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés votaron por la invalidez a la que se refiere esta votación las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,



González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek con consideraciones adicionales y presidenta Piña Hernández con reserva en algunas consideraciones; en la diversa del veintiocho siguiente, votaron en el mismo sentido la señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán).

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández incluso por la postergación de la invalidez de los artículos 87, párrafo segundo, 90, párrafo tercero, 118, 127, 175, 179, 182, 202, párrafo segundo, 206, 296, 297 y 300 de la ley reclamada, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato surta efectos una vez que concluya el próximo proceso electoral en el Estado. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales votaron en contra. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció un voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado, con la salvedad anterior. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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



Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al periodo de sesiones de dos mil veinte, y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y P./J. 42/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65 y 2, Tomo I, enero de 2014, página 356, con números de registro digital: 2012802 y 2005220, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007, P./J. 94/2001 y P./J. 37/2004 y aislada P. L/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 776; XIV, agosto de 2001, página 438; XIX, junio de 2004, página 863 y XXVII, junio de 2008, página 717, con números de registro digital: 170881, 188907, 181398 y 169437, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, y 95/2021 y su acumulada 105/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 28, Tomo I, agosto de 2023, página 39 y 15, Tomo I, julio de 2022, página 452, con números de registro digital: 31646 y 30793, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 9/2005 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1180, con número de registro digital: 19362.



La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 147/2023, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad en el sentido de que existieron violaciones al procedimiento legislativo con el potencial de invalidar la totalidad del decreto impugnado. Asimismo, se determinó que la invalidez del decreto surtiría sus efectos de inmediato, salvo por lo que hace al artículo 174, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato,¹ que modificó el inicio del proceso electoral y cuya invalidez debía postergarse hasta que concluyera el proceso electoral 2023-2024 en Guanajuato.

En términos generales, compartí esa decisión, pero, a mi juicio, era necesario dar ese mismo tratamiento a otros artículos relacionados con distintas fases del proceso electoral en el Estado de Guanajuato.

Razones del voto concurrente.

El decreto impugnado no sólo modificó la fecha de inicio del proceso electoral, sino que se reformaron otros artículos que prevén actos electorales preparatorios

¹ El cambio consistió en que, en vez de iniciar la primera semana de septiembre del año previo a la elección, ahora lo haría dentro del período comprendido entre el 25 al 30 de noviembre, tal como se advierte del texto del artículo 174, párrafo segundo, de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato:

"Artículo 174. Para los efectos de esta Ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"...

(REFORMADO, P.O. 31 DE MAYO DE 2023)

"La etapa de preparación de la elección se inicia con la sesión de instalación que el Consejo General celebre dentro del 25 al 30 de noviembre del año previo a la jornada electoral.

"..."



a la elección, los cuales están diseñados tomando en consideración, justamente, la fecha de inicio del proceso electoral.

En ese sentido, a mi juicio, también debía postergarse el surtimiento de efectos de la invalidez decretada respecto de los artículos **87**, párrafo segundo (fecha de la sesión que da inicio al proceso electoral local);² **90**, párrafo tercero (designación de integrantes de la comisión que organiza el proceso electoral local);³ **118** (instalación de los Consejos Distritales Electorales);⁴ **127** (instalación de los Consejo Municipales Electorales);⁵ **175** (inicio de los procesos internos y precampañas);⁶ **179**, párrafo primero (determinación de los topes de gastos

² **Artículo 87.**

"...

"El Consejo General se instalará para la preparación del proceso electoral dentro del plazo **del 25 al 30 de noviembre del año anterior a aquel en que se celebren las elecciones locales ordinarias.** A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo General sesionará por lo menos una vez al mes. ..."

³ **Artículo 90.**

"...

"Para cada proceso electoral, se fusionarán las comisiones de Cultura Política y Electoral y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; el Consejo General designará, **en diciembre del año previo al de la elección**, a sus integrantes y al Consejero Electoral que la presidirá. ..."

⁴ **Artículo 118.** *Los consejos distritales electorales se instalarán a más tardar la última semana del mes de diciembre del año que antecede al de la elección ordinaria. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes.*"

⁵ **Artículo 127.** *Los consejos municipales electorales se instalarán a más tardar la última semana del mes de diciembre del año previo al de la elección ordinaria. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso sesionarán por lo menos una vez al mes.*"

⁶ **Artículo 175.**

"...

"Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. Se incluirá la definición de los mecanismos por los que se garantice la participación de los aspirantes que pretenden ser postulados para una elección consecutiva, los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores y la definición de los distritos y municipios en los que se postularán mujeres.

"La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral interna o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:



de precampaña);⁷ **188** (fechas de registro de las candidaturas locales);⁸ **202**, párrafo segundo (momento en que se rifan los bastidores y mamparas para colocar propaganda electoral);⁹ **206**, párrafo primero (determinación del tope de gastos de campaña);¹⁰ **296**, párrafo primero (fecha de la convocatoria a postular candidaturas en la vía independiente);¹¹ 297, párrafos segundo y

"Durante los procesos electorales **las precampañas darán inicio a partir del 15 de diciembre:**

"I. En el caso en que se renueve el cargo de Gobernador del Estado, no podrán durar más de sesenta días;

"II. En el caso de la elección de diputados al Congreso del Estado, no podrán durar más de treinta días, y

"III. En el caso de la elección de ayuntamientos, no podrán durar más de cuarenta días.

"Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

"Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido político no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

"Los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que conforme a la Ley General les corresponda para la difusión de sus procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con las reglas y pautas que determine el Instituto Nacional.

"El diputado, presidente municipal, síndico o regidor que pretenda la elección consecutiva deberá dar aviso por escrito de su intención al partido político o cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los postuló dentro del plazo del 1 al 7 de octubre del año previo a la elección. La falta del aviso a los partidos políticos se entenderá que no se pretende la elección consecutiva."

⁷ "**Artículo 179. A más tardar en el mes de noviembre del año previo a la elección**, el Consejo General determinará los topes de gastos de precampaña de acuerdo a lo siguiente: ..."

⁸ "**Artículo 188.** El Consejo General se ajustará a los plazos para el registro de candidaturas, siguientes:

"Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, **del 30 de marzo al 5 de abril del año de la elección;**

"Para diputados electos por el principio de representación proporcional, **del 11 al 17 de abril del año de la elección;**

"Para Gobernador del Estado, **del 14 al 21 de febrero del año de la elección**, y

"Para ayuntamientos, **del 15 al 21 de marzo del año de la elección.**

"..."

⁹ "**Artículo 202.**

"..."

"Los bastidores y mamparas de uso común serán repartidos por sorteo en forma equitativa de conformidad a lo que corresponda a los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento acordado en la sesión del consejo respectivo, **que celebre en febrero del año de la elección.** ..."

¹⁰ "**Artículo 206.** El Consejo General, **a más tardar el día quince de febrero del año de la elección**, determinará los topes de gastos de campaña para gobernador, diputados locales y ayuntamientos, mediante el siguiente procedimiento: ..."

¹¹ "**Artículo 296.** El Consejo General emitirá, **a más tardar el 30 de noviembre del año previo a la elección**, la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos



cuarto (fechas de presentación de intención de postularse en una candidatura independiente);¹² y 300 (fechas de corte de la lista nominal para calcular el porcentaje de apoyo necesario para obtener el registro de una candidatura independiente).¹³

Así, a fin de armonizar todas las actividades en la etapa de preparación de la elección, también debió postergarse la invalidez de esas disposiciones, dada su interdependencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 147/2023.

En las sesiones celebradas los días veintiuno y veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió

independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello. ..."

¹² **"Artículo 297.** Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Estatal por escrito en el formato que éste determine.

"...

"Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, cuyo objeto social será realizar los actos necesarios para obtener el registro y la participación político-electoral en el proceso constitucional determinado, así como el cumplir con las obligaciones inherentes, establecidas en las leyes, tanto en materia de candidaturas independientes como en cuanto a la administración, fiscalización y transparencia de los recursos públicos y privados. La asociación civil deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto Estatal publicará **a más tardar el cinco de agosto del año previo a la elección**, el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente. ..."

¹³ **"Artículo 300.** Para la candidatura de gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3 % de la lista nominal de electores **con corte al 30 de septiembre del año previo al de la elección** y estar integrada por electores de por lo menos veinticuatro municipios, que sumen cuando menos el 1.5 % de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

"..."



la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por el partido político MORENA en contra del *Decreto por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

El decreto impugnado tiene su origen en una iniciativa presentada el diecisiete de mayo de este año por diputadas y diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Políticos Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), la cual fue turnada a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de Guanajuato.

Una vez que se llevaron a cabo los trabajos correspondientes, el veinticuatro de mayo siguiente la Comisión de Asuntos Electorales emitió un oficio dirigido a la Junta de Gobierno y Coordinación Política mediante el cual les informó a sus integrantes que en esa misma fecha se había aprobado por mayoría el dictamen relativo a la iniciativa que proponía reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. En ese mismo escrito, la Comisión solicitó al órgano de gobierno la dispensa del término de 48 horas establecido en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato para su circulación previa,¹ sin señalar una justificación para ello.

En la sesión permanente de ese mismo día, la Junta de Gobierno y Coordinación Política otorgó la dispensa solicitada, por acuerdo tomado por mayoría de votos, mediante el sistema de votación ponderada (las coordinaciones de los grupos parlamentarios representan tantos votos como integrantes tengan), con 25 votos a favor del PAN y del PRI, y 11 en contra de MORENA, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y de Movimiento Ciudadano (MC). En esta resolución tampoco se justificó la dispensa del tiempo de anticipación para la distribución del dictamen a las diputaciones integrantes de la Legislatura.

¹ **Artículo 173.** Para que pueda ser puesto a discusión un proyecto de ley, decreto o acuerdo, deben ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, salvo en los casos que el Congreso del Estado nombre Gobernador interino, provisional o sustituto, cuando designe a quienes integren los Concejos Municipales, en los términos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, o bien, cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

"Para que pueda ser materia de discusión un voto particular, debe ser entregado por quienes lo suscriban a la Presidencia de la Mesa Directiva y distribuido al resto de los Diputados cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en que se vaya a discutir."



La sentencia establece que, de conformidad con el principio de deliberación democrática que rige la labor legislativa, en el presente caso era necesario que la Junta de Gobierno y Coordinación Política expusiera las razones que la llevaron a conceder la dispensa en la distribución del dictamen con un plazo de 48 horas de anticipación, para que las diputaciones estuvieran en posibilidad de analizar y discutir verdaderamente la procedencia o no de su aprobación.

Por tanto, la sentencia concluye que se actualiza una violación con efecto invalidante, porque en el caso no existe argumentación que justifique el uso del supuesto para la dispensa contenido en el artículo 173 de la Ley Orgánica.

Más aún, no existe constancia de que el dictamen se les haya enviado a las personas legisladoras, ya sea por oficio o por correo. Si bien la discusión y aprobación del dictamen correspondiente se publicó en la Gaceta Parlamentaria al incluirse en el número 19 del orden del día de la sesión a realizarse el **veinticinco de mayo**; del correo anexo se desprende que el **veinticuatro de mayo, a las 14:04 horas**, se remitió la actualización del orden del día y los documentos complementarios de la sesión ordinaria, lo cual coincide con lo señalado en el informe rendido por el Poder Legislativo.

Entonces, incluso la publicación en la Gaceta Parlamentaria no cumplió con el plazo mínimo de veinticuatro horas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 141 de la Ley Orgánica, debido a que la sesión de veinticinco de mayo en que se discutió y aprobó el Dictamen inició a las 10:10 horas; es decir, habiendo transcurrido únicamente veinte horas de su publicación.

La sentencia destaca que el plazo de cuarenta y ocho horas garantiza un espacio de estudio y, en caso de haberse dispensado justificadamente dicho plazo, el término de veinticuatro horas debe considerarse como un espacio mínimo de reflexión para las diputaciones, sobre todo en casos de una reforma como la propuesta, en la que se realizaron más de ochenta modificaciones a la ley electoral local, que implicaban la reforma de aspectos fundamentales de los procesos electorales en la entidad.

Otra variable a la que la sentencia le da gran relevancia son las manifestaciones de diversas personas legisladoras durante la sesión de veinticinco de mayo, en la que destacaron ante la asamblea que cuestiones como las siguientes: que la iniciativa no había sido circulada a las treinta y seis diputaciones integrantes del Pleno; que no había sido consensuada; que el Dictamen contenía inconsistencias técnicas y sustanciales debido a la premura, aunado a que no se analizaron todos y cada uno de los artículos contenidos en la iniciativa; y, con



ello, su inconformidad con la tramitación e hicieron notar que la dimensión de las reformas ameritaba estudio, reflexión y debate parlamentario.

Con base en estas ideas, el fallo concluye que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad de Decreto controvertido.

Razones de mi concurrencia

En precedentes recientes, en los que se analizaron leyes expedidas por el Congreso de la Unión, como las acciones de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, y 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, señalé que la inobservancia de las reglas del procedimiento legislativo que impiden garantizar que la aprobación de todo proyecto de ley o decreto este precedida de una auténtica discusión, constituye una violación directa a la obligación de discutir toda iniciativa de ley, prevista en el artículo 72 de la Constitución Política del país.²

Dicho precepto, aunque no resulta directamente aplicable a los procedimientos de creación legislativa de las entidades federativas, refleja el núcleo del principio de deliberación democrática que debe respetarse en cualquier órgano legislativo.

Como referí en esos asuntos, discutir algo implica estar en posibilidades de hacerlo; es decir, **tener conocimiento de lo que se ha de discutir**. Entender esto como un mandato constitucional para cualquier órgano legislativo y no sólo como una exigencia derivada de las disposiciones regales y reglamentarias que regulan el procedimiento legislativo no es una diferencia sutil, porque: ¿qué pasaría si se modifican las leyes secundarias para permitir procedimientos legislativos tan urgentes que impidan la posibilidad de discusión; que generen no estar en condiciones de debatir? En otras palabras, la falta de discusión puede no derivar del desapego a las normas parlamentarias, sino de que estas dejen de prever la necesidad de conocer previamente las leyes y decretos, y omitan el espacio de diálogo y disenso.

² "Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:"



Si se coloca el acento de constitucionalidad en el hecho de que se viola el principio de deliberación democrática cuando se inobservan las normas del procedimiento legislativo, entonces el lazo de validez o invalidez será delgado, pues esas reglas pueden variar. De ahí que se debe partir de estar en condiciones de discutir, lo que significa evidentemente **discutir los contenidos de las leyes o decretos**, que es **donde radica la verdadera deliberación parlamentaria**. Para estar en condiciones de discutir, se deben conocer las propuestas de las leyes o decretos.

En el presente caso, la sentencia establece como su principal conclusión que se actualizó una violación al procedimiento legislativo debido a que **no se justificó la dispensa de la distribución del dictamen mediando al menos 48 horas a la sesión en que se discutirá**. Al respecto, el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato dispone lo siguiente:

"Para que pueda ser puesto a discusión un proyecto de ley, decreto o acuerdo, deben ser distribuidos los dictámenes correspondientes de manera previa y mediando al menos cuarenta y ocho horas a la sesión en que se vayan a discutir, salvo en los casos que el Congreso del Estado nombre Gobernador interino, provisional o sustituto, cuando designe a quienes integren los Concejales Municipales, en los términos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, o bien, **cuando medie acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.**

"Para que pueda ser materia de discusión un voto particular, debe ser entregado por quienes lo suscriban a la Presidencia de la Mesa Directiva y distribuido al resto de los Diputados cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión en que se vaya a discutir." (**resaltado propio**)

Del precepto citado se desprende –como regla general– que para la discusión de un proyecto de decreto se exige que el dictamen correspondiente sea distribuido a las personas legisladoras de manera previa a la sesión en que se vaya a discutir, al menos cuarenta y ocho horas antes de su celebración. Sin embargo, la propia disposición establece la posibilidad de dispensar esta exigencia, entre otros supuestos, cuando medie un acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

En relación con la Junta de Gobierno y Coordinación Política cabe destacar que es un órgano colegiado que:



- Se encarga de la dirección de los asuntos relativos al régimen interno del Poder Legislativo, en el cual está expresada la pluralidad del Congreso, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas.
- Está compuesto por las personas coordinadoras de los grupos parlamentarios, las integrantes de las representaciones parlamentarias y por las diputaciones independientes.³
- Sus decisiones se toman por mayoría absoluta, mediante un sistema de voto ponderado, en el cual las personas coordinadoras representan tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario al momento de la instalación de la Legislatura.⁴

³ "Artículo 71. La Junta de Gobierno y Coordinación Política, es el órgano de gobierno encargado de la dirección de los asuntos relativos al régimen Interno del Poder Legislativo, con el fin de optimizar sus funciones legislativas, políticas y administrativas, conforme a lo dispuesto en la Ley.

"En la Junta de Gobierno y Coordinación Política se expresará la pluralidad del Congreso del Estado y funcionará como un órgano colegiado que servirá de enlace entre los Grupos Parlamentarios, Representaciones Parlamentarias legalmente constituidos en el seno de la Legislatura y, en su caso, Diputados Independientes, con objeto de impulsar entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios, a fin de alcanzar acuerdos que permitan al Congreso del Estado, a la Diputación Permanente y a las comisiones legislativas adoptar las decisiones que constitucional y legalmente les corresponden.

"La Junta de Gobierno y Coordinación Política estará compuesta por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, los integrantes de las Representaciones Parlamentarias y por los Diputados Independientes.

"Será Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, por la duración de la Legislatura, quien coordine el Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en el Congreso del Estado.

"La Vicepresidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política corresponderá a quien coordine el Grupo Parlamentario que represente la primera minoría y durará en su encargo el mismo tiempo que la Presidencia y, en su caso, suplirá las faltas de ésta.

"En el caso de que ninguno de los Grupos Parlamentarios cuente con la mayoría absoluta, la Presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política será ejercida, en forma alternada y para cada año de ejercicio constitucional, por quienes coordinen los dos Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de integrantes del Congreso del Estado, comenzando por el Grupo Parlamentario que cuente con el número mayor."

⁴ "Artículo 74. Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario al momento de la instalación de la Legislatura.

"La Secretaría General del Congreso del Estado fungirá como Secretaría Técnica de la Junta de Gobierno y Coordinación Política."



A diferencia de otros preceptos del mismo ordenamiento,⁵ en el citado artículo 173 no se establece expresamente que la dispensa deba sustentarse en una razón de urgencia o de otro tipo. De una interpretación literal de la norma bajo estudio se tiene que la única condición para la procedencia de la dispensa es que haya un acuerdo de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, sin que sea necesario que ésta brinde una justificación específica sobre la urgencia del asunto o alguna razón de ese tipo, pues la normativa no establece una exigencia en ese sentido.

Bajo esta perspectiva, no comparto las consideraciones del proyecto en las que se sostiene que la falta de motivación de la dispensa, por parte de la Comisión dictaminadora que la solicitó y de la Junta de Gobierno y Coordinación Política que la aprobó, en este caso constituye un vicio que, por sí mismo, tiene un potencial invalidante del procedimiento legislativo.

Ello es así, pues considero que el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato no puede analizarse en forma aislada, sino que necesariamente debe interpretarse sistemáticamente con el diverso 141. El referido precepto establece lo siguiente:

"Las sesiones ordinarias se verificarán, en los días y horas que cite la Presidencia del Congreso del Estado.

"El orden del día de las sesiones **y los documentos que correspondan se distribuirán por parte de la Presidencia a los Diputados, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de las mismas** y se publicará en la Gaceta Parlamentaria". **(resaltado propio)**

Esta disposición prevé el deber de la Presidencia del Congreso de remitir los documentos relativos al orden del día a las diputaciones, con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión respectiva. Además, destaco que la norma no contempla la posibilidad de que esta exigencia sea dispensada, bajo condición alguna.

⁵ Por ejemplo, en el segundo párrafo del artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato se establece que la Presidencia de una comisión legislativa convocará a las sesiones con al menos 24 horas de anticipación; pero en caso de "asuntos urgentes" se puede dispensar la convocatoria con la anticipación señalada.



De lo anterior, se puede advertir con claridad que el propio sistema normativo que regula el procedimiento legislativo en el Estado de Guanajuato establece un mecanismo con el que, a pesar de que la Junta de Gobierno y Coordinación Política dispense repartir el dictamen con una anticipación de cuarenta y ocho horas, se garantiza el respeto al derecho a una participación efectiva de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, al asegurar un plazo mínimo razonable de veinticuatro horas para que las personas legisladoras tomen conocimiento de los documentos que serán objeto de la deliberación en la sesión plenaria.

Entonces, de la interpretación sistemática de los artículos 173 y 141 de la Ley Orgánica en comento desprendo las siguientes proposiciones:

- En principio, para que un dictamen sobre una propuesta de ley o decreto se someta a discusión del Pleno del Congreso local se debe distribuir a las diputaciones con una antelación de cuarenta y ocho horas a la realización de la sesión.
- Ese tiempo de anticipación puede ser dispensado por decisión de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, sin que sea necesaria una justificación al respecto. Esta decisión entra en el ámbito de negociación y decisión de carácter político, por lo que incluso es factible que las fuerzas mayoritarias se impongan.
- Ello no deja en un estado de indefensión a las minorías, puesto que forzosa-mente se deben distribuir los documentos que serán analizados en las sesiones del Pleno cuando menos veinticuatro horas antes de su realización.
- La posibilidad de dispensa prevista en el artículo 173 únicamente permite acelerar el procedimiento legislativo por veinticuatro horas; es decir, las cuarenta y ocho horas de anticipación para hacer del conocimiento de las diputaciones los dictámenes a deliberar se reducen a veinticuatro horas.
- Es decir que, en el presente caso, lo que no vuelve inválido que la Comisión dictaminadora y la Junta de Gobierno y Coordinación Política no ofrezcan una motivación específica sobre la dispensa, es que el propio ordenamiento preserve un espacio mínimo de estudio y reflexión que debe ser observado en todos los casos y sin excepción (veinticuatro horas previo a la sesión).



Este entendimiento integral de las normas que rigen al procedimiento legislativo es el que abona a una armonía más apropiada entre, por una parte, el margen de deferencia con que cuentan los órganos legislativos para acelerar sus procedimientos, incluso mediante una decisión unilateral de las mayorías parlamentarias; y, por otra, el establecimiento de condiciones mínimas para garantizar una participación efectiva de todas las personas legisladoras en la deliberación y discusión, sobre todo de las minorías.

Así, el plazo de anticipación de veinticuatro horas para hacer del conocimiento los dictámenes a ser analizados es indispensable en dos sentidos: 1) porque no se puede dispensar, en el sentido técnico-jurídico del procedimiento legislativo, tal como se desprende de la literalidad del precepto; y, **2)** en un sentido más amplio, entendido como imprescindible o imperativo, como la condición mínima dispuesta por el propio órgano legislativo para asegurar las condiciones de conocimiento y reflexión sobre aquello que será objeto de deliberación, lo cual se erige como la garantía para que las minorías parlamentarias ejerzan adecuadamente su mandato representativo.

Estas particularidades del régimen para la creación de leyes del Estado de Guanajuato me convencen de que, dada la importancia del tiempo de anticipación con que se debe hacer del conocimiento el dictamen a analizar, su transgresión tiene un potencial invalidante de todo el procedimiento legislativo, de modo que no sería necesario valorar si se materializaron otro tipo de irregularidades. Esto, particularmente por las características de la reforma que era materia de discusión, dada su extensión y complejidad técnica, así como por las diversas modificaciones que sufrió el dictamen elaborado respecto a la misma.

Con base en estas ideas, con mucho respeto, en el presente caso no comparto que la dispensa aprobada sin justificación por parte de la Junta de Gobierno y Coordinación Política implique una irregularidad del procedimiento legislativo con carácter invalidante y, por tanto, me separo de las consideraciones de la sentencia que soportan o parten de ese razonamiento.

No obstante, conforme a la postura que he adoptado consistentemente en diversos precedentes en los que se han planteado problemáticas similares,⁶ coincido

⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023 (22 de junio de 2023); la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus



con la valoración de la propuesta en el sentido de que la Presidencia del Congreso local incumplió con el deber de hacer del conocimiento de las personas legisladoras el dictamen relativo al Decreto impugnado, con cuando menos veinticuatro horas de anticipación, puesto que: **1)** en el expediente no hay ningún elemento que nos permita constatar que las diputaciones recibieron directamente el dictamen; y, **2)** la publicación de este documento en la Gaceta Parlamentaria aparentemente y, en el mejor de los casos, se realizó a las catorce horas con cuatro minutos del veinticuatro de mayo, por lo que a lo sumo se hizo del conocimiento de los integrantes del pleno veinte horas antes de la sesión.

Asimismo, comparto la importancia de valorar lo manifestado por diversas personas legisladoras durante la sesión del veinticinco de mayo, pues ello refuerza que no tuvieron un conocimiento oportuno del dictamen, de modo que estuvieran en condiciones de discutir y definir su postura de manera informada respecto al contenido sustantivo de la propuesta. También me parece relevante tener en cuenta la extensión y complejidad de la propuesta de Decreto, pues respalda lo trascendente que es el respeto del tiempo mínimo de conocimiento previo.

Estas son las razones por las que voté a favor de la declaratoria de invalidez del Decreto controvertido, con las diferencias destacadas sobre la línea argumentativa que permite justificar esa conclusión. Con mi postura refrendo mi adhesión a la doctrina de la Suprema Corte que se ha consolidado recientemente, mediante la cual se ha buscado equilibrar la deferencia con que cuentan los Congresos para dispensar algunos yerros y el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023 (8 de mayo de 2023); la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021 (15 de agosto de 2022); la acción de inconstitucionalidad 61/2019 (12 de enero de 2021); la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 (17 de enero de 2020); así como la controversia constitucional 35/2020 (15 de noviembre de 2022).



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR (INVALIDEZ DE DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SONORA).

III. DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. 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 (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

IV. IMPUESTOS ADICIONALES. SU OBJETO IMPONIBLE ES DIFERENTE AL DE LOS IMPUESTOS PRIMARIOS, AUNQUE PUEDE PARTICIPAR DE ALGUNOS ELEMENTOS DE ÉSTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

V. IMPUESTOS ADICIONALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN UN IMPUESTO ADICIONAL DEL 50 % (CINCUENTA POR CIENTO) SOBRE EL MONTO QUE LOS CONTRIBUYENTES PAGUEN POR CONCEPTO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LOTERÍAS, RIFAS Y SORTEOS, ASÍ COMO DE LOS DERECHOS POR ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS DE CARGA, POR PERMISOS POR MANIOBRA Y PARA TRANSPORTAR MAQUINARIA PESADA, POR SERVICIOS CATASTRALES Y POR EXPEDICIÓN DE ANUENCIAS EN MATERIA DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO, CONTRAVIENEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31 Y 32 DE LA LEY NÚMERO 126 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023, DEL AYUNTAMIENTO



DE HERMOSILLO, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VI. IMPUESTOS ADICIONALES. LOS QUE TIENEN COMO BASE EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES A QUE SE ENCUENTRA OBLIGADO EL CONTRIBUYENTE, DESATIENDE SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, AL NO DENOTAR UNA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA POR PARTE DEL CAUSANTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS).

VII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO POR LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN DERIVADA DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS, EN HOJA IMPRESA POR MEDIO DE DISPOSITIVO INFORMÁTICO, EN DISCO FLEXIBLE DE TRES PUNTO CINCO PULGADAS Y EN DISCO COMPACTO, SON CONTRARIAS AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE LO RIGE [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 88, FRACCIÓN V, Y 150, FRACCIÓN XVIII, INCISOS B), C), D), E), F) Y G), DE LA LEY NÚMERO 126 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO, SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD IMPLICA QUE NO PUEDE ESTABLECERSE COBRO ALGUNO POR LA BÚSQUEDA DE LA INFORMACIÓN QUE REALICE EL SUJETO OBLIGADO, PUES ÚNICAMENTE PUEDE SER OBJETO DE COBRO, LO RELATIVO A LAS MODALIDADES DE REPRODUCCIÓN Y DE ENTREGA SOLICITADAS.



XI. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS. LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN NO PUEDE GENERAR COBRO ALGUNO, PORQUE NO SE MATERIALIZA EN ALGÚN ELEMENTO Y PORQUE SÓLO PUEDEN COBRARSE LOS COSTOS DEL MATERIAL EN QUE SE REPRODUCE, LOS DE ENVÍO UNA VEZ PLASMADO O MATERIALIZADO, O BIEN, LOS DE CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR DERECHOS DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL CONTRIBUYENTE, COPIAS SIMPLAS Y CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS DE ARCHIVO, DE EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS, DE ANTECEDENTES CATASTRALES Y DE DECLARACIONES PATRIMONIALES DE SERVIDORES PÚBLICOS, CUYO MONTO SE CALCULA A PARTIR DE LA APLICACIÓN DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE, RESULTAN DESPROPORCIONALES, PUES NO GUARDAN UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, NI CON EL COSTO QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO [ARTÍCULOS 123, FRACCIÓN III, INCISO A), Y 125, FRACCIONES III Y VI, DE LA LEY NÚMERO 126 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO, 29, FRACCIONES I, II Y XI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL CONTRIBUYENTE Y", Y 30, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 101 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE, 81, FRACCIONES II, INCISO E), Y III, INCISO A), Y 83, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 114 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME, 68, FRACCIONES I, II Y XVI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE Y", DE LA LEY NÚMERO 107 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM, 67, FRACCIONES I, II Y XVI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE", DE LA LEY NÚMERO 121 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME, 104, FRACCIONES I, II Y XVI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE Y", DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALÉS, 40, FRACCIÓN I, NUMERAL 7, DE LA LEY NÚMERO 120 DE INGRESOS



Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES Y 32, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY NÚMERO 131 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÍMURIS, TODAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

XIII. LIBERTAD DE REUNIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

XIV. LIBERTAD DE REUNIÓN. ALCANCE DE ESTE DERECHO HUMANO.

XV. LIBERTAD DE REUNIÓN. SU EJERCICIO MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS SOCIALES PARTICULARES, FIESTAS FAMILIARES Y BAILE EN EL INTERIOR DEL DOMICILIO PARTICULAR, EN CASA PROPIA O DE TERCEROS, SIN FINES DE LUCRO, NO DEBE CONDICIONARSE AL COBRO POR LA EMISIÓN DE UN PERMISO PREVIO QUE CARECE DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 77, FRACCIÓN VI, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 125 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS DE ZARAGOZA; 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 101 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE; 69, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, NUMERAL 4, DE LA LEY NÚMERO 121 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME; Y 121, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, TODAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

XVI. DERECHOS PARA LA OBTENCIÓN DE PERMISOS PARA FIESTAS SOCIALES O FAMILIARES. LAS NORMAS QUE PREVÉN EL COBRO DE UN DERECHO POR LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS PARA REALIZAR EVENTOS SOCIALES PARTICULARES, EN CASA PROPIA O DE TERCEROS, CON LA CONDICIONANTE QUE SEAN SIN FINES DE LUCRO, SON INCONSTITUCIONALES [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 77, FRACCIÓN VI, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 125 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS DE ZARAGOZA; 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 101 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO



DE ARIZPE; 69, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, NUMERAL 4, DE LA LEY NÚMERO 121 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME; Y 121, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, TODAS DEL ESTADO DE SONORA Y PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIONES I, II Y XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL CONTRIBUYENTE Y", 30, FRACCIÓN III, Y 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 101 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE, 68, FRACCIONES I, II Y XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE Y", DE LA LEY NÚMERO 107 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM, 81, FRACCIONES II, INCISO E), Y III, INCISO A), Y 83, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 114 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME, 67, FRACCIONES I, II Y XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE", Y 69, FRACCIÓN II, PÁRRAFO ÚLTIMO, NUMERAL 4, DE LA LEY NÚMERO 121 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME, 40, FRACCIÓN I, NUMERAL 7, DE LA LEY NÚMERO 120 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES, 74, FRACCIONES I, II Y IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE Y", Y 77, FRACCIONES III Y VI, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 125 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS DE ZARAGOZA, 31, 32, 88, FRACCIÓN V, 123, FRACCIÓN III, INCISO A), 125, FRACCIONES III Y VI, Y 150, FRACCIÓN XVIII, INCISOS DEL B) AL G), DE LA LEY NÚMERO 126 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO, 32, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY NÚMERO 131 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÍMURIS Y 77, 104, FRACCIONES I, II Y XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA



POR CONTRIBUYENTE Y", Y 121, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, TODAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA PARA QUE, EN LO FUTURO SE ABSTENGA DE INCURRIR EN LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE LAS NORMAS DECLARADAS INVÁLIDAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, FRACCIONES I, II Y XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR EL CONTRIBUYENTE Y", 30, FRACCIÓN III, Y 31, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 101 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ARIZPE, 68, FRACCIONES I, II Y XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE Y", DE LA LEY NÚMERO 107 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE BÁCUM, 81, FRACCIONES II, INCISO E), Y III, INCISO A), Y 83, FRACCIÓN I, NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 114 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CAJEME, 67, FRACCIONES I, II Y XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE", Y 69, FRACCIÓN II, PÁRRAFO ÚLTIMO, NUMERAL 4, DE LA LEY NÚMERO 121 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE EMPALME, 40, FRACCIÓN I, NUMERAL 7, DE LA LEY NÚMERO 120 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL PLUTARCO ELÍAS CALLES, 74, FRACCIONES I, II Y IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA POR CONTRIBUYENTE Y", Y 77, FRACCIONES III Y VI, INCISO D), NUMERAL 3, DE LA LEY NÚMERO 125 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS DE ZARAGOZA, 31, 32, 88, FRACCIÓN V, 123, FRACCIÓN III, INCISO A), 125, FRACCIONES III Y VI, Y 150, FRACCIÓN XVIII, INCISOS DEL B) AL G), DE LA LEY NÚMERO 126 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DE HERMOSILLO, 32, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY NÚMERO 131 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ÍMURIS Y 77, 104, FRACCIONES I, II Y XVI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN SOLICITADA



POR CONTRIBUYENTE Y", Y 121, FRACCIÓN II, NUMERAL 1, DE LA LEY NÚMERO 140 DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NOGALES, TODAS DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 60/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 9 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

TEMA: Disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos de nueve Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicadas en el Boletín Oficial de la indicada entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós (derechos por el servicio de alumbrado público, impuestos adicionales, reproducción de información relacionada con el derecho de acceso a la información pública, derechos por búsqueda y expedición de copias simples y certificadas de documentos oficiales no relacionados con el derecho de acceso a la información pública y derechos para la obtención de permisos para fiestas sociales o familiares).

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se precisan las normas reclamadas por la comisión accionante, en atención a los temas a las que se refieren.	4-6
III.	OPORTUNIDAD	La demanda de acción de inconstitucionalidad es oportuna.	6-7
IV.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.	7-9
V.	CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO	Se sintetizan los conceptos de invalidez propuestos por la parte accionante, así como los argumentos de defensa expuestos en los informes rendidos por las autoridades.	9-18



VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se advierte algún argumento que implique el efectivo planteamiento de causas de improcedencia ni se aprecia de oficio la actualización de alguna de ellas.	18
VII.	ESTUDIO DE FONDO	TEMA A. Derechos por el servicio de alumbrado público.	19-34
		TEMA B. Impuestos adicionales.	34-39
		TEMA C. Reproducción de información relacionada con el derecho de acceso a la información pública.	39-50
		TEMA D. Derechos por búsqueda y expedición de copias simples y certificadas de documentos oficiales, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.	50-63
		TEMA E. Derechos para la obtención de permisos para fiestas sociales o familiares.	63-70
VIII.	EFFECTOS	Se ordena la insubsistencia de las normas impugnadas, y se exhorta a las autoridades demandadas a no volver a incurrir en los vicios de inconstitucionalidad en lo futuro.	70-72
IX.	DECISIÓN	Se declara la invalidez de las normas impugnadas.	72-73

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 60/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos de nueve Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicadas en



el Boletín Oficial de la indicada entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. Presentación de la demanda. La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por escrito presentado el treinta de enero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones legales atribuidas al Congreso y al gobernador del Estado de Sonora, como órganos legislativo y ejecutivo encargados de su emisión y promulgación, a saber:

- Artículos 29, fracciones I, II y XI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y", 30, fracción III, y 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 68, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 107 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 67, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente", y 69, fracción II, último párrafo, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;



- Artículos 74, fracciones I, II y IV, en la porción normativa "Búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 77, fracciones III y VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 31, 32, 88, fracción V, 123, fracción III, inciso a), 125, fracciones III y VI, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés; y,

- Artículos 77, 104, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

2. La parte accionante estimó violados los artículos 1o., 6o., 9o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 19 y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de diez de febrero de dos mil veintitrés, la presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número **60/2023** y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

4. Por auto de siete de marzo del mismo año, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción referida y ordenó dar vista a los órganos legislativo que emitió la norma y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

5. **Informes de las autoridades.** Mediante oficios presentados, respectivamente, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés en la Oficina de Certifi-



cación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el doce de abril del mismo año en la Oficina Local de Correos de México, el Congreso y el gobernador del Estado de Sonora rindieron sus respectivos informes.

6. Informes que se tuvieron por recibidos a través de los autos de veintiuno de abril y ocho de mayo siguientes del Ministro instructor.

7. **Alegatos y 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 cinco de junio de dos mil veintitrés, se tuvieron por recibidos los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en ese mismo proveído, se declaró cerrada la instrucción.

I. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés –modificado mediante instrumento normativo de diez de abril del mismo año–, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control contra leyes locales por considerarlas violatorias de derechos humanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. A partir del contenido integral de la demanda que dio lugar a esta acción de inconstitucionalidad, con fundamento en el artículo 41, fracción I,¹ en rela-

¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



ción con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal tiene como normas impugnadas las que se enlistan a continuación:

- Artículos 29, fracciones I, II y XI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y", 30, fracción III, y 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 68, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 107 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 67, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente", y 69, fracción II, último párrafo, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 74, fracciones I, II y IV, en la porción normativa "Búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 77, fracciones III y VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;



- Artículos 31, 32, 88, fracción V, 123, fracción III, inciso a), 125, fracciones III y VI, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés; y,

- Artículos 77, 104, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

III. OPORTUNIDAD

10. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal dispone 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; mientras que el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "el plazo para 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".

11. Lo que permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales**, contados a partir del día siguiente a aquél en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, **sin que deban excluirse 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.



12. En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Boletín Oficial y Archivo del Estado de Sonora el **jueves veintinueve de diciembre de dos mil veintidós**; de ahí que el plazo de treinta días naturales para ejercer la acción de inconstitucionalidad **corrió del viernes treinta de diciembre de dos mil veintidós al sábado veintiocho de enero de dos mil veintitrés**.

13. Por tanto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue presentado el lunes treinta de enero de dos mil veintitrés en el Buzón Oficial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al último día del plazo –que resultó inhábil–, es claro que la promoción resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

14. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

"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 planear 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; ..."



15. Disposición que ha sido interpretada por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",² conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

16. Ahora bien, en el caso, la demanda fue presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Presidenta **María del Rosario Piedra Ibarra**, lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro; funcionaria que tiene las facultades de representación de ese órgano autónomo en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³

17. Por tanto, si se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos contenidos en las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Sonora –por considerarlos violatorios de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, acceso a la información pública y libertad de reunión, así como de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias–, dicha **comisión tiene legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad.

V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

18. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso diversos conceptos de invalidez divididos en cinco temas, en los que medularmente sostuvo lo siguiente:

² Jurisprudencia P./J. 7/2007 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página mil quinientos trece, registro digital: 172641.

³ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:



Primero. Derechos por el servicio de alumbrado público previstos en el artículo 77 de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora.

I. La indicada norma legal viola el **principio de legalidad**, toda vez que, al determinar la cuota a pagar dependiendo de las tarifas fijadas por la Comisión Federal de Electricidad por tipo de suministro del fluido eléctrico de cada contribuyente, el legislador local en realidad establece un impuesto por el consumo de energía eléctrica y, en esa virtud, se excede en sus atribuciones, ya que, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal, la facultad impositiva corresponde al Congreso de la Unión.

II. La citada disposición legal viola el **principio de legalidad tributaria**, en la medida en que:

- Es incongruente en cuanto a la forma de obtener la cuantía del tributo, ya que si bien, en su primer párrafo, dispone que el monto del derecho se cuantificará en función del costo total del servicio entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y el número de propietarios y poseedores de predios construidos o sin construir o baldíos que no sean usuarios ante esa comisión, lo cierto es que, en su segundo párrafo, introduce como elemento indispensable para la cuantificación una tabla de tarifas usadas por la Comisión Federal de Electricidad para determinar el consumo de energía eléctrica, según su destino e intensidad de uso.

- Esta incongruencia se aprecia aun más si se atiende a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Sonora que, en sus artículos 108, 108 bis, 109, 110, 110 bis y 111, reiteran que la cuota a pagar por el servicio de alumbrado público debe calcularse en función del costo total del servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los

"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, ..."



propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no estén registrados.

III. El precepto legal de trato viola los **principios de proporcionalidad y equidad tributaria**, dado que determina el derecho considerando un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio, en los términos siguientes:

- Los derechos por alumbrado público únicamente pueden establecerse en función del costo que le genera la prestación del servicio al Municipio de que se trate, además de que las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban el mismo servicio, y no diferenciadas respecto del consumo personal de los habitantes.

- Las tarifas aplicables al derecho no guardan relación con el costo que para el Estado tiene la realización del servicio, sino que impone diversos montos por su prestación, lo que hace presumir que se atiende a la capacidad económica de la persona a partir del tipo de tarifa y servicio suministrado por la Comisión Federal de Electricidad.

Segundo. Impuestos adicionales establecidos en los artículos 31 y 32 de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

Los citados preceptos legales violan el **principio de proporcionalidad tributaria**, en tanto prevén la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional sobre diversos impuestos y derechos municipales, sin que ello atienda a su efectiva capacidad para contribuir al gasto público, habida cuenta de que:

- Esos impuestos adicionales no pueden entenderse como una sobretasa, en virtud de que su hecho imponible se materializa hasta el momento de cumplir con el pago de las contribuciones municipales; de ahí que tampoco participen de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio sobre el cual se calcula su monto, pues no se encuentran circunscritos a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tienen por objeto todos los pagos por concepto de diversos impuestos y derechos municipales.



- Al tratarse de impuestos adicionales, que tienen como hecho imponible el pago de otros impuestos y derechos municipales, no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que los pagos de dichas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte de los gobernados.

- Invoca como apoyo de su dicho la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVEN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."⁴

Tercero. Derechos en materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, establecidos en los artículos 88, fracción V, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

Los citados preceptos legales vulneran el derecho de acceso a la información pública, específicamente el principio de gratuidad que lo rige, toda vez que:

- Establecen cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública (en copias simples y certificadas, planos, impresiones, discos flexibles y discos compactos), siendo que únicamente pueden realizarse cobros equivalentes a los costos del material de entrega, del envío, en su caso, y el de su certificación.

- Máxime que el legislador local no atendió a la obligación constitucional de hacer explícitos los costos y, en general, la metodología que le permitió arribar a las tarifas por la reproducción de la información, a efecto de que se pudiera analizar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

⁴ Jurisprudencia 2a./J. 126/2013 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de dos mil trece, página mil doscientos ochenta y ocho, registro digital: 2004487.



- Las cuotas tienen un impacto desproporcional sobre el sector mediático, pues al realizar cobros por la entrega de información, las normas inhiben y tornan ilícita la tarea de los periodistas de buscar información sobre temas de interés público.

Cuarto. Derechos por búsqueda y expedición de copias simples y certificadas de documentos oficiales no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, previstos en los artículos 123, fracción III, inciso a), y 125, fracciones III y VI, de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora; 74, fracciones I, II y IV, y 77, fracción III, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora; 29, fracciones I, II y XI, y 30, fracción III, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora; 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio Cajeme, Sonora; 68, fracciones I, II y XVI, de la Ley Número 107 de Ingresos y Presupuestos de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora; 67, fracciones I, II y XVI, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora; 104, fracciones I, II y XVI, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora; 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora; y 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora.

Las mencionadas disposiciones legales transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, habida cuenta de que:

- Las tarifas no atienden al costo real que implica al Ayuntamiento la prestación del servicio de búsqueda y expedición de copias, además de que establecen cobros diferenciados para los mismos servicios.

- Respecto de las cuotas por entrega de información no se advierte razonabilidad, pues no hay relación entre el costo de los materiales que usa el gobierno para prestar ese servicio (hojas y tinta) y el monto cobrado.



- Por lo que hace a la búsqueda de información, se trata de una actividad que no genera costos, pues basta que el funcionario encargado la localice, de manera que no puede existir un lucro o ganancia.

- Sobre el cobro de certificaciones, las cuotas resultan desproporcionadas porque si bien el servicio implica la reproducción del documento original y el asentamiento de la leyenda respectiva del funcionario con fe pública, lo cierto es que el costo es excesivo sin que pueda existir un lucro en favor del gobierno municipal; máxime que no puede cobrarse la impresión de la firma de ese funcionario, pues ello, más bien, corresponde al cumplimiento de sus atribuciones.

Quinto. Derechos para la obtención de permisos para fiestas sociales o familiares establecidos en los artículos 77, fracción VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora; 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora; 69, fracción II, último párrafo, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora; y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora.

Las mencionadas disposiciones legales violan el derecho a la libertad de reunión en el espacio público o privado, habida cuenta de que:

- El legislador estableció cobros entre cinco y diez unidades de medida de actualización por el otorgamiento de permisos para la realización de fiestas, lo que sujeta la posibilidad de reunión de los habitantes a la previa autorización municipal.

- El permiso no se refiere a la utilización de vías públicas u otros bienes de uso común que se aprovechen o que justificaran de algún modo la cuota, sino que supone cobros por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares, lo que pertenece exclusivamente a la esfera de derechos privados de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.



- Si bien es admisible que se exijan permisos para el funcionamiento de establecimientos comerciales en los que puedan realizarse eventos sociales, lo cierto es que no es válido cobrar a los particulares para poder reunirse, pues ello constituye una medida arbitraria.

- Dada la generalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados tengan reuniones o eventos sociales, se advierte que el ejercicio del derecho de reunión queda condicionado al pago para la obtención del permiso respectivo.

19. Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Expuso los argumentos siguientes:

A. Procedencia. Solicitó que se sobreseyera en la acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B. Fondo. Esgrimió los argumentos de defensa que se resumen a continuación:

- El Congreso del Estado de Sonora cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir las leyes de ingresos municipales y, específicamente, para incluir en ellas las cuotas en materia de alumbrado público, de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, último párrafo, y 115 de la Constitución Federal.

- El hecho de que se tomen como base las tarifas que se aplican a los usuarios en la Comisión Federal de Electricidad, obedece a la implementación de un mecanismo del que se vale el Municipio para el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, pero no grava el consumo de energía eléctrica.

- Los impuestos adicionales previstos en las leyes de ingresos municipales impugnadas tienen su fundamento en los artículos 100, 101, 102 y 103 de la Ley de Hacienda Municipal, y otorgan certeza a los particulares en tanto especifican



el tipo de cobro que se realizará y el destino de la recaudación. En consecuencia, dichos preceptos no son contrarios a los principios de legalidad jurídica y proporcionalidad tributaria, pues el hecho de que tomen como base el monto a pagar por concepto de otros impuestos o derechos sirve para reflejar la capacidad de pago del contribuyente, aunado a que son proporcionales con el costo que implica para el Municipio prestar el servicio, tienen un fin constitucionalmente válido, no son excesivos, no buscan satisfacer necesidades privadas o individuales y tienen como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios.

- Los cobros municipales por concepto de acceso a la información se ubican dentro de los conceptos de derechos y productos, de ahí que no se encuentren sujetos a los mismos principios de equidad y proporcionalidad tributarias a los que sí se sujetan las contribuciones. Más aún, el hecho de que se establezca una tarifa por la reproducción de información y documentos en fotocopias y/o en cualquier otro medio magnético, no implica propiamente un costo para el gobernado, por lo que los artículos impugnados no violan el principio de gratuidad, en tanto se dirigen a los procedimientos para la obtención de la información y no a los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue.

- La tarifa y/o cobro por el servicio brindado por los Municipios por la búsqueda y reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información, no es desproporcionada, pues incluye no sólo el costo de los materiales de reproducción, sino el gasto total del servicio.

- El establecimiento de contribuciones por derechos para efectos de otorgar autorizaciones eventuales para la realización de fiestas sociales o familiares no vulnera el artículo 9o. de la Constitución Federal, porque en ningún momento se coarta el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito al imponerse el cobro de derechos por parte de los Municipios, en atención a que en la mayoría de los casos se actualiza el supuesto que da como resultado el uso o aprovechamiento de bienes públicos en la realización de dichas reuniones o, en su defecto, corresponden al riesgo que conllevan para el orden y seguridad pública.



20. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. Esta autoridad manifestó esencialmente lo siguiente:

- El legislador estatal goza de un amplio margen de deferencia para determinar los valores comerciales de los insumos en el territorio sonorense, lo que debe valorarse al analizar la proporcionalidad de las normas referentes a cobros por costo del soporte de la información proporcionada por el Municipio.

- Los cobros por concepto de la certificación de copias no vulneran el derecho de acceso a la información, toda vez que son proporcionales y corresponden al área geográfica de la zona libre de la frontera norte, en la que los costos son más elevados.

- Los conceptos de invalidez relacionados con el derecho al servicio de alumbrado público no se dirigen a evidenciar violaciones constitucionales sino contradicciones entre normas secundarias del Estado de Sonora, lo que no es materia de la acción de inconstitucionalidad.

- El parámetro que ha desarrollado el Alto Tribunal en torno a las normas que prevén el cobro de un derecho para la emisión de un permiso para la realización de eventos sociales no es aplicable al caso, en tanto que las normas impugnadas no se encuentran dirigidas a los ciudadanos individuales, sino a locales comerciales que contribuyen en su operación. Esto es, no se establece un costo por la celebración de la reunión, sino por la obtención de una licencia temporal de un día para la venta de bebidas con contenido alcohólico.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

21. El Congreso del Estado de Sonora solicitó que se sobreseyera en la acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 20⁵

⁵ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;



y 65⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin citar alguna porción normativa del diverso 19 del mismo ordenamiento o, incluso, algún razonamiento del que este Alto Tribunal pueda siquiera inferir la actualización de alguna causal de improcedencia.

22. En ese tenor, dado que no se advierte argumento que implique el efectivo planteamiento de un motivo de improcedencia ni se aprecia de oficio la actualización de alguna causal al efecto, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

VII. ESTUDIO DE FONDO

23. En virtud de que los conceptos de invalidez propuestos por la accionante se centran en cinco temas, a saber, alumbrado público, impuestos adicionales, reproducción de información relacionada con el derecho de acceso a la información pública, búsqueda y expedición de copias simples y certificadas de documentación oficial y permisos para fiestas, se procederá al análisis separado de estos tópicos.

TEMA A. Derechos por el servicio de alumbrado público.

24. Los argumentos relacionados con esta cuestión se dirigen a atacar el artículo 77 de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, que dice:

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y,

"IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales."

⁶ "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."



"**Artículo 77.** Por la prestación del Servicio de Alumbrado Público los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán un derecho con base al costo total del servicio que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.

"Para el ejercicio del 2023, se establecen las siguientes tarifas:

TARIFA	IMPORTE MENSUAL
1 A Doméstica	\$ 20.80
DAC Doméstica de alto consumo	\$ 20.80
PDBT Servicio Pequeña Demanda B.T.	\$ 62.40
GDMTO Gran Demanda Media Tensión Ordinaria	\$ 520.00
GDMTH Gran Demanda en Media Tensión Horaria	\$ 2,000.00

"Tratándose de predios no edificados o baldíos se pagará trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año, pudiéndose hacerse por anualidad anticipada y se incluirán en los recibos correspondientes al pago del Impuesto Predial.

"En estos casos, el pago deberá realizarse en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto.

"Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, tratándose de predios construidos, el Ayuntamiento podrá celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, o con la institución que estime pertinente, para el efecto que el importe respectivo se pague en las fechas que señalen los recibos que expida la Comisión Federal de Electricidad o la institución con la que haya celebrado el convenio de referencia.



"Con la finalidad de no afectar a las clases menos favorecidas, se establece la siguiente tarifa social mensual de \$10.00 (Son: Diez pesos 00/100 M.N.) la cual se pagará en los mismos términos del párrafo segundo y tercero de este artículo.

"El derecho de alumbrado público queda excluido de los Impuestos Adicionales contemplados en el capítulo quinto, artículos 100, 101 y 103 de la Ley de Hacienda Municipal."

25. Son **fundados** los conceptos de invalidez mediante los que la comisión accionante aduce que esta disposición legal vulnera el derecho de legalidad y el principio de legalidad tributaria, toda vez que:

- Introduce como elemento indispensable para la cuantificación del derecho por servicio de alumbrado público, una tabla de tarifas usadas por la Comisión Federal de Electricidad para determinar el consumo privado de energía eléctrica, lo que revela que el legislador local, en realidad, establece un impuesto por el consumo de energía eléctrica, invadiendo las facultades del Congreso de la Unión.

- Es incongruente en cuanto a la forma de obtener la cuantía del tributo, ya que si bien, en su primer párrafo, dispone que el monto del derecho se cuantificará en función del costo total del servicio entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y el número de propietarios y poseedores de predios construidos o sin construir o baldíos que no sean usuarios ante esa comisión, lo cierto es que, en su segundo párrafo, introduce como elemento indispensable para la cuantificación una tabla de tarifas usadas por la Comisión Federal de Electricidad para determinar el consumo privado de energía eléctrica.

26. Por lo que hace al **principio de legalidad**, este Tribunal Pleno ya ha analizado disposiciones que, al establecer cuotas por la prestación del servicio de alumbrado público, en realidad, gravan el consumo de energía eléctrica –que constituye una competencia exclusiva de la Federación–; de manera reciente,



en las acciones de inconstitucionalidad 42/2022⁷ y 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022.⁸

27. En estos asuntos, este Alto Tribunal partió del contenido del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Ley Fundamental,⁹ conforme al cual corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica.

28. Por su parte, el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la propia Constitución Federal¹⁰ dispone que los Municipios tienen derecho a

⁷ Fallado el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, en este aspecto por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Maldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Cobros por servicio de alumbrado público".

⁸ Resueltas el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Aguilar Morales, con voto en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y del Ministro Pérez Dayán.

⁹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica."

¹⁰ "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.



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 "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

29. Ahora, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel Federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, a saber, los principios tributarios de reserva de ley, proporcionalidad y equidad, y destino al gasto público; siendo que esas contribuciones se dividen en distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

30. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son los siguientes:

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ...

¹¹ **"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



A. Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

B. Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

C. Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

D. Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

E. Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

31. Si bien los mencionados componentes son una constante estructural en todo tributo, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotándola a su vez de una naturaleza propia.

32. Cabe precisar que, aun cuando 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 cada entidad federativa



para sí y para sus Municipios tienen libertad de realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad, lo cierto es que esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las de sus especies.

33. Sentado lo anterior, debe mencionarse que el artículo 2 del Código Fiscal del Estado de Sonora –al que se acude por ser la entidad federativa cuya legislación constituye la materia de este asunto–, establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las contribuciones de mejoras, los derechos y las aportaciones de seguridad social, los cuales son definidos de la manera siguiente:

"Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones especiales y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo:

"II. Contribuciones especiales son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras o servicios públicos:

"III. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado de Sonora, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contra-prestaciones que no se encuentren previstas en la ley; también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; y,



"IV. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 27 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

34. Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los ciudadanos por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.

35. Esto es, tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que éste último determine, atendiendo al 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, son reveladores de la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

36. Esta distinción entre un impuesto de un derecho adquiere relevancia en la medida en que la efectiva naturaleza de una contribución puede incidir, inclusive, en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto; lo que pone



de manifiesto que, en principio, debe existir congruencia entre el hecho imponible, la base y, desde luego, la cuota o tarifa, ya que, 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.

37. Sin embargo, cuando existe una distorsión entre los elementos del tributo que conducen a una imprecisión respecto del aspecto u objeto que el legislador pretendió gravar, este Alto Tribunal ha definido que debe atenderse a la efectiva base imponible, es decir, al parámetro conforme al cual se determine el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, en términos de la jurisprudencia de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE."¹²

38. De ahí la relevancia de determinar los verdaderos elementos de la contribución, específicamente la base y la tarifa del hecho imponible, dado que, a través de ellos, se demuestra su efectiva naturaleza, lo que permite analizar su constitucionalidad atendiendo a los parámetros que la rigen, precisamente, por virtud de la clasificación en la que se ubique.

39. Pues bien, en el caso, la norma impugnada en estudio establece los "derechos por el servicio de alumbrado público", respecto de lo cual establece que se pagará "con base al costo total del servicio que se hubiera ocasionado con motivo de su prestación, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio". Empero, en el segundo párrafo, introduce una tabla de tarifas fijas cuya actualización se determinará con base en la clasificación que atiende al flujo de energía que cada contribuyente consume según el recibo que expide la Comisión Federal de Electricidad por el servicio privado de energía eléctrica.

¹² Jurisprudencia P./J. 72/2006 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página novecientos dieciocho, registro digital: 174924.



40. En efecto, según el nivel de consumo de un usuario de la Comisión Federal de Electricidad, su tarifa por el servicio privado de energía eléctrica puede clasificarse en diversos rubros (como el doméstico, el doméstico de alto consumo, servicio pequeña demanda baja tensión, gran demanda media tensión ordinaria y gran demanda en media tensión horaria, entre otros); siendo que el legislador local utiliza esta clasificación para determinar, respecto de cada rubro, una cuota fija mensual que los contribuyentes deberán enterar por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público (\$20.80 –veinte pesos 80/100 moneda nacional–, \$62.40 –sesenta y dos pesos 40/100 moneda nacional–, \$520.00 –quinientos veinte pesos 00/100 moneda nacional– y \$2,000.00 –dos mil pesos 00/100 moneda nacional–).

41. Así, aun cuando la disposición legal de trato anuncia formalmente que la base de la contribución será el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de alumbrado público (dividido entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y el número de propietarios y poseedores de predios construidos o sin construir o baldíos que no sean usuarios ante esa comisión), lo cierto es que, para el cálculo del monto de la contribución, atiende a un elemento totalmente ajeno a dicho gasto, pues establece las cuotas fijas aplicables según **el tipo e intensidad de consumo de energía eléctrica derivado de un servicio privado** (en el domicilio particular de los contribuyentes), lo que revela que es este factor el que, en realidad, constituye la base del tributo.

42. En esta virtud, los elementos referidos corresponden a una contribución que encuadra en la clasificación de un "impuesto", ya que, aun cuando pretende cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los propietarios o poseedores de predios realizan; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera del lugar en que se realiza ese consumo, esto es, en las calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común. De ahí que el legislador local, propiamente, estableció un impuesto al uso particular de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.



43. En esa virtud, no obstante que el Congreso Estatal denominó a la contribución de mérito "derecho", materialmente se trata de un impuesto en materia eléctrica, el cual 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 Ley Fundamental.

44. Luego, el artículo 77 de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, que grava el consumo de energía eléctrica, es contrario a la Constitución Federal, al emitirse en invasión de la esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión.

45. Sirven de apoyo las jurisprudencias de este Tribunal Pleno de rubros: "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."¹³ y "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁴

46. Es de anotarse que este vicio genera la inconstitucionalidad de todo el precepto legal, incluso de su primer párrafo –que, como se ha visto, anuncia que la base de la contribución será el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de alumbrado público dividido entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y el número de propietarios y poseedores de predios construidos o sin construir o baldíos que no sean usuarios ante

¹³ Jurisprudencia P. 6 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de mil novecientos ochenta y ocho, página ciento treinta y cuatro, registro digital: 206077.

¹⁴ Jurisprudencia P./J. 73/2006 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página novecientos diecinueve, registro digital: 174923.



esa comisión–, toda vez que su subsistencia implicaría una **violación al principio de legalidad tributaria** cuyo estudio es prioritario al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."¹⁵

47. Al efecto, debe precisarse que el **principio de legalidad tributaria**, que se deduce del artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, se ha explicado por este Alto Tribunal como la exigencia de que toda contribución sea creada por el legislador y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

48. Ciertamente, conforme a las jurisprudencias de rubros: "IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY."¹⁶ e "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.",¹⁷ el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para pugnar por lo siguiente:

a) Lograr que la fijación del tributo quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

b) Evitar que se cobren contribuciones imprevisibles;

c) Impedir que se cobren tributos a título particular;

¹⁵ Jurisprudencia P.J. 77/99 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de mil novecientos noventa y nueve, página veinte, registro digital: 193475.

¹⁶ Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página ciento setenta y dos, registro digital: 232796.

¹⁷ Jurisprudencia consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página ciento setenta y tres, registro digital: 232797.



d) Conseguir que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien precise los elementos del tributo.

49. Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución**, fijándolos con la precisión necesaria a fin de que:

1) Se impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación; y,

2) Se genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; **cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse**; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, pues es al legislador al que compete dar a conocer los elementos del tributo, y no así a otro órgano.

50. En concordancia con lo anterior, es pertinente destacar que uno de los elementos esenciales de las contribuciones es la **base gravable**, que constituye la dimensión o magnitud cuantificable del valor sobre el cual se determina una contribución.

51. Asimismo, se debe destacar que tanto en la doctrina como en la práctica fiscal se reconocen dos formas de determinar el monto de la obligación tributaria, conforme a las cuales las contribuciones pueden ser clasificadas en dos categorías, a saber, **de cuota fija** o **de cuota variable**, conforme a los parámetros que se precisan a continuación:

a) De cuota fija: Son aquéllos en los que la ley establece directamente la cantidad a pagar, por lo que no necesitan de elementos cuantificadores para la determinación de la deuda tributaria, de manera que siempre que se actualice el hecho generador del gravamen, el sujeto pasivo debe ingresar la misma cuan-



tía; de ahí que en este supuesto el legislador puede expresar la base gravable en términos genéricos.

b) De cuota variable: En este tipo de impuestos la cantidad a pagar se establece en función de la base imponible, dependiendo de la magnitud en que se pretenda gravar la situación, hecho, acto o actividad que se describa como hecho imponible, por lo que, en este supuesto, el legislador en ejercicio de su amplia libertad de configuración tributaria puede utilizar expresiones dinerarias o cualquier otra unidad de medida, según el tipo de contribución de que se trate.

52. Pues bien, es de reiterarse que la disposición legal impugnada en estudio, en su primer párrafo, establece que los derechos por el servicio de alumbrado público se pagarán "con base al costo total del servicio que se hubiera ocasionado con motivo de su prestación, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio".

53. No obstante, aun cuando esta porción normativa anuncia la base gravable del tributo, no la establece en términos monetarios ni prevé algún mecanismo mediante el cual pueda determinarse a efecto de concretar el cobro de los derechos derivados de la prestación del servicio de alumbrado público. Además, dado el vicio de incompetencia detectado en párrafos precedentes que se materializa en el segundo párrafo del precepto legal en comento, tampoco se aprecia una tarifa o cuota que permita que los particulares conozcan el monto que les correspondería enterar por concepto de esos derechos.

54. Y, en ese tenor, dado que la disposición en análisis no otorga la posibilidad de conocer con certeza la base gravable ni la tarifa respectiva, es claro que carece de los elementos cuantificadores del tributo.

55. Sin que pase inadvertido que la parte final del mismo primer párrafo del precepto legal en análisis, haga referencia a "los términos de la Ley de Hacienda Municipal", toda vez que este último ordenamiento no provoca que se supere el vicio detectado, ya que, aun cuando procura una fórmula para el cálculo de la base



gravable, lo cierto es que no la fija de manera concreta ni prevé parámetros específicos que permitan al contribuyente conocer siquiera un aproximado e, incluso, ordena que el costo del servicio será determinado por cada Municipio en su respectiva ley de ingresos; además de que tampoco prevé alguna tarifa o cuota de pago, como se aprecia de sus artículos 108, 108 Bis y 108 Bis 1, que dicen:

"Artículo 108. Por la prestación del servicio de alumbrado público los propietarios y/o poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán un derecho en base al costo total del servicio que se hubiera ocasionado con motivo de su prestación en dicha población, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad en la población de que se trate más el número de los propietarios y/o poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos, que no cuenten con dicho servicio.

"Las leyes de ingresos municipales señalarán los costos de este servicio en cada una de sus poblaciones."

"Artículo 108 Bis. Para efectos de esta contribución, se entenderá por costo total del servicio el que resulte de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y, en su caso, expansión del servicio."

"Artículo 108 Bis 1. Para calcular el costo total aplicable en un ejercicio, se considerará el costo total del año inmediato anterior a aquel para el cual se aplicará la contribución, incrementado en un porcentaje que refleje, en su caso, los costos derivados del incremento en los precios de los insumos necesarios para la prestación del servicio y de su expansión en el territorio municipal. Para hacer este cálculo, se considerarán los gastos reales ejercidos a la fecha de formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal y se hará la proyección del periodo que falte para concluir el año."

56. Por tanto, al no prever ni la base gravable del "derecho por alumbrado público" ni la tasa o cuota sobre la que se cobrará, es claro que la subsistencia



aislada del primer párrafo del precepto legal en estudio resultaría transgresora del principio de legalidad tributaria.

57. Bajo el mismo criterio y similares consideraciones, este Tribunal Pleno falló la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019,¹⁸ en la que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

58. Luego, en atención a lo expresado en este apartado, corresponde **declarar la invalidez** del artículo 77 de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, por resultar violatorio del derecho de legalidad y del principio de legalidad tributaria.

59. Dada la conclusión alcanzada en el párrafo precedente, resulta innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez planteados por la comisión accionante tendentes a evidenciar violaciones a otros principios constitucionales, al tenor de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁹

TEMA B. Impuestos adicionales.

60. Los argumentos relacionados con esta cuestión se dirigen a atacar los artículos 31 y 32 de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, que dicen:

"Artículo 31. Los contribuyentes que durante el ejercicio fiscal de 2023 paguen impuestos y derechos municipales, deberán cubrir sobre los mismos,

¹⁸ En este aspecto, 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.

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 37/2004 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y tres, registro digital: 181398.



por concepto de impuestos adicionales, una cuota adicional equivalente al 50 % de sus respectivos importes por cada uno de los impuestos o derechos, que a continuación se señalan:

"I. Impuesto sobre loterías, rifas y sorteos.

"II. Derechos por estacionamiento de vehículos de carga, por permiso por maniobra y para transportar maquinaria pesada.

"III. Derechos por servicios catastrales.

"IV. Derechos por expedición de anuencias en materia de bebidas con contenido alcohólico.

"Las entidades paramunicipales no cobrarán impuestos adicionales por los servicios que presten."

"Artículo 32. Los ingresos recaudados por impuestos adicionales se destinarán, como respaldo financiero, a la realización de las acciones de gobierno que a continuación se indican:

"I. Asistencia social, en una proporción del 20 % del monto recaudado;

"II. Obra pública e infraestructura, en una proporción del 40 % del monto recaudado;

"III. Mejoramiento de la prestación de servicios públicos, en una proporción del 20 % del monto recaudado; y,

"IV. Fomento deportivo, en una proporción del 20 % del monto recaudado."

61. Es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez a través del cual la comisión accionante aduce que estas disposiciones legales violan el principio de proporcionalidad tributaria, en tanto prevén la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar un impuesto adicional sobre diversos impuestos y derechos municipales, sin que ello atienda a su efectiva capacidad para contribuir al gasto público.



62. Al respecto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019,²⁰ 47/2019 y su acumulada 49/2019,²¹ 95/2020²² y 107/2020,²³ determinó reiteradamente que **las normas que establecen impuestos adicionales cuyo objeto sea la realización de pagos de impuestos y derechos municipales vulneran los derechos de legalidad y seguridad jurídicas, así como el principio de proporcionalidad tributaria**, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

63. En esos precedentes este Alto Tribunal ha seguido en lo fundamental las consideraciones vertidas en la contradicción de tesis 114/2013,²⁴ en cuya sentencia la Segunda Sala declaró inconstitucionales los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, porque establecían "un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos de impuestos y derechos municipales", lo que contravenía el principio de

²⁰ Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, 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 sexto, denominado "Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria".

²¹ Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, 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 séptimo, denominado "Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria".

²² Resuelta en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado "Impuesto adicional".

²³ Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto en su tema II, denominado "Disposiciones que gravan los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos".

²⁴ Resuelta en sesión de doce de junio de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Valls Hernández.



proporcionalidad tributaria. Criterio que se reflejó en la jurisprudencia de rubro: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVIÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."²⁵

64. En dicho asunto, se sostuvo que un gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos quien la tiene en menor proporción, en atención a la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."²⁶

65. Asimismo, se señaló que las sobretasas tienen su fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal,²⁷ y que son un instrumento tributario que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario –con el que comparte los mismos elementos esenciales– al que se le aplica un doble porcentaje en la base imponible, pues se pretende recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo con el fin de destinarlos a una actividad específica.

66. Se recordó que en la acción de inconstitucionalidad 29/2008 este Alto Tribunal trazó la distinción entre las sobretasas y los impuestos adicionales, señalando que las sobretasas participan de los mismos elementos constitutivos del tributo primario al que sólo se le aplica un doble porcentaje en la base grava-

²⁵ Jurisprudencia 2a./J. 126/2013 (10a.) consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de dos mil trece, Tomo 2, página mil doscientos ochenta y ocho, registro digital: 2004487.

²⁶ Jurisprudencia tesis P./J. 10/2003 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, mayo de dos mil tres, página ciento cuarenta y cuatro, registro digital: 184291.

²⁷ "Artículo 115. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, **incluyendo tasas adicionales**, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."



ble, mientras que **en el caso de los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente al del impuesto primario.**

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

68. Pues bien, en el caso, las disposiciones impugnadas establecen un impuesto adicional del 50 % (cincuenta por ciento) sobre el monto que los contribuyentes paguen por concepto de los impuestos sobre loterías, rifas y sorteos, así como de los derechos por estacionamiento de vehículos de carga, por permisos por maniobra y para transportar maquinaria pesada, por servicios catastrales y por expedición de anuencias en materia de bebidas con contenido alcohólico; de ahí que se desprenden los elementos esenciales que se desglosan a continuación:

Sujetos pasivos.	Las personas que realizan el pago.
Objeto del impuesto.	La realización de pagos por concepto de los impuestos sobre loterías, rifas y sorteos, así como de los derechos por estacionamiento de vehículos de carga, por permisos por maniobra y para transportar maquinaria pesada, por servicios catastrales y por expedición de anuencias en materia de bebidas con contenido alcohólico.
Base gravable.	El monto, importe o producto total pagado del impuesto y de los derechos mencionados.
Tasa.	50 % (cincuenta por ciento) sobre la base gravable.
Época de pago.	En el mismo acto en que se pague el concepto principal.
Destino de lo recaudado.	Como respaldo financiero para la realización de acciones de gobierno de asistencia social, de obra pública e infraestructura, de mejoramiento de la prestación de servicios públicos y de fomento deportivo.



69. Este Tribunal Pleno estima que dichos artículos, al prever la existencia de impuestos adicionales, cuyo objeto grava la realización de pagos del impuesto y de los derechos municipales mencionados que realicen los sujetos pasivos, **contraviene el principio de proporcionalidad tributaria** reconocido en la Constitución Federal, toda vez que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con aquellas obligaciones de entero.

70. En otras palabras, las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que **el impuesto adicional no atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes**, pues la realización de pagos de las contribuciones (del impuesto y de los derechos) no es un aspecto que revele una manifestación de riqueza de las personas.

71. Cabe aclarar que el impuesto adicional impugnado se refiere a ciertos impuestos y derechos municipales, por lo que se podría pensar que se trata de una sobretasa de dichas contribuciones, a las que sólo se les aplica un doble porcentaje en la base gravable y con las que comparte los mismos elementos esenciales. No obstante, lo cierto es que este impuesto adicional tiene por objeto gravar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mencionadas –lo que se corrobora con el hecho de que la base sobre la cual se calcula el monto del impuesto adicional se conforma con el monto, importe o producto pagado por las contribuciones referidas–, por lo que debe concluirse que lo previsto en los preceptos legales impugnados es un impuesto adicional y no una sobretasa –porque no se grava, por ejemplo, una diversa etapa en la producción o comercialización de bienes y servicios, sino que incide sobre el pago de una diversa contribución, por lo cual no recae sobre una verdadera manifestación de riqueza–.

72. Bajo el mismo criterio y similares consideraciones, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 15/2021²⁸ y 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022.²⁹

²⁸ Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Impuestos adicionales".



73. Luego, se impone **declarar la invalidez** de los artículos 31 y 32 de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos para el ejercicio fiscal 2023, del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

TEMA C. Derechos por reproducción de información relacionada con el derecho de acceso a la información pública.

74. Los argumentos relacionados con esta cuestión se dirigen a atacar los artículos 88, fracción V, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, que dicen:

"Artículo 88. El Organismo Operador tendrá facultad para cobrar derechos correspondientes a servicios de carácter administrativo por los siguientes conceptos y en base a las siguientes cuotas: ...

"V. En materia de servicios relacionados con el acceso a la información pública, el organismo operador y los solicitantes, estarán a lo siguiente:

SERVICIO	VUMAV
a) Por copia certificada de documentos por hoja	0.50
b) Por disco flexible de 3.5 pulgadas	0.50
c) Por disco compacto	0.50
d) Por copia simple	0.15
e) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.15
f) Por copia simple de plano	1.50
g) Por copia certificada de plano	4.00 ..."

²⁹ Resuelta el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del tema VI.2 denominado "Indebido establecimiento de 'sobretasas'".



"**Artículo 150.** Por los siguientes productos que tiene a la venta el Instituto Municipal de Planeación Urbana:

PRODUCTO	VUMAV
"
"XVIII. Solicitudes de acceso a la información:	
"a)
"b) Por copia simple	0.20
"c) Por hoja impresa por medio de dispositivo informático	0.20
"d) Copia simple de plano	1.52
"e) Por copia certificada de documento por hoja	0.50
"f) Por disco flexible 3.5 pulgadas	0.50
"g) Por copia certificada de plano	4.05 ..."

75. Es **sustancialmente fundado** el argumento mediante el cual la parte accionante expresa que las indicadas disposiciones legales vulneran el derecho de acceso a la información pública, específicamente el principio de gratuidad que lo rige, al establecer cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública.

76. Al respecto, conviene retomar las consideraciones vertidas en la acción de inconstitucionalidad 186/2021,³⁰ en las que se analizaron diversas normas previstas en las leyes de ingresos de dos Municipios de Tlaxcala que establecían el cobro de un derecho por la expedición de constancias derivadas de solicitud de acceso a la información.

³⁰ Resuelta el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del VI.2 denominado "Análisis de las normas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información".



77. En dicho precedente se indicó que, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 15/2019,³¹ este Tribunal Pleno estableció que el **principio de gratuidad** se introdujo al texto constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, en cuyo proceso de creación, específicamente, en el dictamen de la Cámara de Diputados, se precisó que dicho principio **opera sólo en relación con los procedimientos de acceso a la información, así como con 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– ni 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.**

78. Se recordó también que en la acción de inconstitucionalidad 5/2017³² este Tribunal 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.

79. En ese fallo se concluyó que la Ley Fundamental es clara al prever 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.**

³¹ Resuelta el treinta de septiembre del dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Acceso a la información".

³² Resuelta el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, en este aspecto, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.



80. Asimismo, se determinó que conforme 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, entre otros, **el principio de gratuidad exime de cobro a la búsqueda de información**, pero no a 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. 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 plasmado o materializado, 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 hacer cobro alguno justamente porque lo proporcionó.

81. Se precisó que, de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables, el legislador debe atender a que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como a las cuotas establecidas en la Ley Federal de Derechos y, cuando esta legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

82. Asimismo, se señaló 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 aquéllos que reciban el mismo servicio y se citó como apoyo a dicha determinación la jurisprudencia de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."³³

83. A partir de lo anterior, en la citada acción de inconstitucionalidad 186/2021, se concluyó que, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, **el principio de gratuidad**

³³ Jurisprudencia P. /J. 3/98 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, registro digital: 196933.



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.

84. Se dijo que 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 consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan dichos costos.**

85. Así, se determinó que 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 tiene que realizar una **motivación reforzada** que los explique y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

86. Por tanto, se explicó que, si se toma en cuenta que conforme al texto constitucional el derecho de acceso a la información 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.

87. Y que, en caso de incumplir ese deber, 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.

88. Por último, se destacó 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.

89. Pues bien, en el caso, las disposiciones legales impugnadas establecen el cobro por la reproducción de información derivada de solicitudes de acceso a la información en copias simples y certificadas, en hoja impresa por medio de dispositivo informático, en disco flexible de tres punto cinco pulgadas y en disco compacto; cobros cuyo monto se calcula a partir de la aplicación de la unidad de medida y actualización vigente (equivalente a \$103.74 –ciento tres pesos 74/100 moneda nacional–), a saber:

- La expedición de **copias certificadas** consideradas **por hoja**, de información en un disco flexible de tres punto cinco pulgadas y en disco compacto, tiene un costo de 0.50 veces la unidad de medida y actualización, equivalente a \$51.87 (cincuenta y un pesos 87/100 moneda nacional).

- La expedición de **copias simples o la impresión por medio de dispositivo informático** consideradas **por hoja**, tiene un costo de 0.15 o 0.20 veces de la unidad de medida y actualización (dependiendo de la autoridad que entregue la información), equivalente a \$15.56 (quince pesos 56/100 moneda nacional) y \$20.75 (veinte pesos 75/100 moneda nacional).

- La expedición de **copia simple de un plano** tiene un costo de 1.50 y 1.52 veces la unidad de medida y actualización (dependiendo de la autoridad que entregue la información), equivalente a \$155.61 (ciento cincuenta y cinco pesos 61/100 moneda nacional) y \$157.68 (ciento cincuenta y siete pesos 68/100 moneda nacional).

- La expedición de **copia certificada de un plano** tiene un costo de 4.00 y 4.05 veces la unidad de medida y actualización (dependiendo de la autoridad que entregue la información), equivalente a \$414.96 (cuatrocientos catorce pesos 96/100 moneda nacional) y \$420.15 (cuatrocientos pesos 15/100 moneda nacional).



90. Ahora bien, de los procesos legislativos de las normas en estudio **no se advierte alguna explicación del legislador local para establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables** que atiendan al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera); aunado a ello, en las iniciativas municipales y en el dictamen legislativo **tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la tarifa ni los elementos tomados en cuenta al efecto**, por lo que no es posible determinar si corresponden al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

91. En efecto, en el dictamen de iniciativas de Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, emitido por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales,³⁴ se dijo:

"... SEXTA. Del análisis realizado por esta comisión dictaminadora a los 72 anteproyectos de leyes de ingresos y presupuesto de ingresos para el ejercicio fiscal 2023, se han encontrado diversas disposiciones que son contrarias a lo que mandatan las constituciones políticas tanto la Federal como la estatal, en materia de derechos humanos, de las cuales destacan las que se detallan a continuación.

"Acerca de las leyes de ingresos que vulneran el derecho de acceso a la información se encuentran los Municipios de Agua Prieta, Bácum, Banámichi, Cananea, Cajeme, Empalme, Fronteras, Guaymas, Nogales, Puerto Peñasco y San Luis Río Colorado, **estos por establecer costos elevados el valor de fotocopias e impresiones, de acuerdo al artículo 145 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, no establecer con claridad los términos servicio supone una vulneración al derecho de acceso a la información.**

³⁴ Páginas siete y ocho del Dictamen de Iniciativas de Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Ayuntamientos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal del año 2023, emitido por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales.



"En relación a lo anterior, estamos conscientes de que la reproducción en copias para atender las solicitudes de acceso a la información, representa un gasto para los órganos de gobierno municipal, en su mayoría, de escasos recursos presupuestales; sin embargo, debemos atender el mandato del máximo órgano de justicia de la Nación, eliminando las disposiciones que fijan costos exorbitantes y desproporcionados para esos efectos. **Es por ello que recomendamos que los Ayuntamientos cuyas leyes se vean afectadas con estas eliminaciones, fijen cuotas más adecuadas para cubrir sus gastos en esta materia** y propongan a esta soberanía la reforma a sus respectivas leyes de ingresos para incluirlas y que no vean afectadas sus finanzas, pero que, al mismo tiempo, no obstaculicen el derecho humano de acceso a la información. ..."

92. Mientras que, en el dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, relativo a la Iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés,³⁵ se señaló:

"... 50. Las leyes de ingresos municipales se componen de un catálogo de diversos gravámenes de carácter evidentemente tributarios, que determinan la aplicación estricta de la Ley de Hacienda Municipal, en tal circunstancia no es necesario desarrollar un estudio de fondo sobre la constitucionalidad y legalidad de las contribuciones estipuladas en dicho ordenamiento, tomando en cuenta que la ley mencionada cumple a plenitud con los principios de equidad, proporcionalidad y legalidad tributaria contemplados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

93. De lo anterior se desprende que, si bien en el dictamen emitido por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales se recomendó a los Ayuntamientos que "fijen cuotas más adecuadas para cubrir sus gastos en esta materia y propongan a esta Soberanía la reforma a sus respectivas leyes de ingresos para incluirlas y que no vean afectadas sus finanzas, pero que, al mismo tiempo, no obstaculicen el derecho humano de acceso a la información", pues "de acuer-

³⁵ Página veinticinco del dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, relativo a la Iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2023.



do al artículo 145 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples", y que en el dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública se precisó que no era "necesario desarrollar un estudio de fondo sobre la constitucionalidad y legalidad de las contribuciones estipuladas en dicho ordenamiento", lo cierto es que ni en la iniciativa presentada ni en ningún otro momento se hicieron explícitos los costos y, en general, la metodología que empleó el legislador para determinar las cuotas por los servicios relacionados con el acceso a la información pública, como pudiera ser por ejemplo señalar el valor comercial de las hojas de papel o de la tinta para la impresión. Por ende, **no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

94. Al respecto, ha sido criterio reiterado de este Alto Tribunal que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad, que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas ya que, en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación, se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados, como se desprende de la jurisprudencia de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA."³⁶

95. Sin embargo, en el caso, **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.

³⁶ Jurisprudencia P./J. 136/2009 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de dos mil diez, página veintiuno, registro digital: 165438.



96. Esto implica que, en este tipo de asuntos en los que se analizan normas que establecen cobros por la reproducción de información pública, **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 ello**, 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.

97. Lo anterior, toda vez que, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige 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, en términos de los artículos 6o. de la Constitución Federal y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de ahí que cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando la información.

98. Por consiguiente, en virtud del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, explicando la metodología que empleó para ello; lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, **el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información es inconstitucional, al haberse realizado de manera arbitraria.**

99. Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables a la reproducción de información se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional descrito, lo cierto es que no le corresponde realizar 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 apuntados.



100. Finalmente, es de destacarse que los preceptos no prevén la posibilidad de que el solicitante obtenga la información pública que solicita a través de medios de almacenamiento distintos que él mismo proporcione, supuestos en los cuales, en su caso, no se podría generar cobro alguno por la reproducción de la información.

101. Por lo expuesto y en atención a los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 88, fracción V, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, por resultar contrarios al derecho de acceso a la información pública, así como el principio de gratuidad que lo rige.

102. En similares términos se resolvieron recientemente las acciones de inconstitucionalidad 186/2021,³⁷ 11/2023,³⁸ 32/2023³⁹ y 46/2023.⁴⁰

TEMA D. Derechos por búsqueda y expedición de copias simples y certificadas de documentos oficiales, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

103. Los conceptos de invalidez relacionados con este tema se dirigen a atacar los artículos que se reproducen a continuación:

³⁷ Fallada el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Análisis de las normas que establecen cobros por la expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información".

³⁸ Resuelta el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo –con salvedades–, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat –con salvedades–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

³⁹ Resuelta el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo –con salvedades–, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat –con salvedades–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

⁴⁰ Resuelta el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo –con salvedades–, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat –con salvedades–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



1. Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.

"**Artículo 123.** Los propietarios o poseedores que requieran de los servicios catastrales, los pagarán conforme a la siguiente tarifa:

"...

"**III.** En la certificación de documentos:

"a) Expedición de copias certificadas de expedientes y documentos de archivo, por cada hoja	1.50 VUMAV
"...	"..."

"**Artículo 125.** Por la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos se causarán las siguientes tarifas:

"...	...
" III. Por la certificación de documentos por hoja	0.50 VUMAV
"...	
" VI. Por los servicios que otorga la Contraloría Municipal:	
"a) Certificación de copias de expedientes administrativos, por hoja	0.50 VUMAV
"b) Expedición de copias simples de expedientes administrativos, por hoja	0.15 VUMAV
"c) Expedición de copia simple de declaración patrimonial de servidores públicos presentadas en la dependencia	0.15 VUMAV
"d) Certificación de copia de declaración patrimonial de servidores públicos presentados en la dependencia.	0.50 VUMAV."



2. Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora.

"Artículo 74. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	2.5
"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo, por cada hoja	3
" ...	
"IV. Búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad	4.5
" "

"Artículo 77. Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
...	...
"III. Por la certificación de documentos por hoja	1.5
" "



3. Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora.

"**Artículo 29.** Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:

"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja: \$80.72 (Son ochenta pesos 72/100 M.N.).

"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja: \$80.72 (Son ochenta pesos 72/100 M.N.).

" ...

"**XI. Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y certificado catastral de propiedad, \$59.20 (Son cincuenta y nueve pesos 20/100 M.N.) ..."**

"**Artículo 30.** Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
"
"III. Por las certificaciones de documentos, por hoja:	0.50
""



4. Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora.

"**Artículo 81.** Por los servicios catastrales y productos prestados por el Ayuntamiento, a propietarios o poseedores que lo requieran, se pagarán los derechos conforme a la siguiente tarifa (en veces la unidad de medida y actualización vigente):

Conceptos	Veces la unidad de medida y actualización (UMA) vigente
"
" II. En la expedición de certificados	
" ...	
" e) Búsqueda de información solicitada por el contribuyente	1.67
" ...	
" III. En la certificación de documentos	
" a) Certificación de copias de expedientes en archivo, por hoja	1.67 ..."

"**Artículo 83.** Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:

"Conceptos	Veces la unidad de medida y actualización (UMA) vigente
" I. Por la expedición	
" ...	
" 3. Por la certificación de documentos, por hoja	1.67 UMA ..."



5. Ley Número 107 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora.

"Artículo 68. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, a propietarios o poseedores que lo requieran, se pagarán los derechos conforme a lo siguiente:

"Inciso	Concepto	Importe
"I.	Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo por cada hoja	\$154
"II.	Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja	\$154
"
"XVI.	Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad	\$154
""

6. Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora.

"Artículo 67. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja	0.15
"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja	0.25
"
"XVI. Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad	0.85
""



7. Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora.

"Artículo 104. Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:

	VUMAV
"I. Por copias simples de antecedentes catastrales y documentos de archivo, por cada hoja:	1.62
"II. Por certificación de copias de expedientes y documentos de archivo catastral, por cada hoja:	1.67
"
"XVI. Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad	1.67
""

8. Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora.

"Artículo 40. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:

"I. Por la expedición de:	
"a) Certificados:	
"
"7. Certificaciones de documentos, por hoja:	\$270.00 a \$375
""



9. Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora.

"Artículo 32. Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
"I. Por la expedición de:	
"
"b) Certificaciones de documentos, por hoja	3.00
""

104. Son **fundados** los argumentos mediante los cuales la comisión accionante aduce, en lo total, que estas disposiciones legales transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, porque las tarifas que prevén no atienden al costo real que implica al Ayuntamiento la prestación del servicio de búsqueda y expedición de copias, además de que establecen cobros diferenciados para los mismos servicios.

105. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos precedentes, como las acciones de inconstitucionalidad 93/2020,⁴¹ 51/2021,⁴² 33/2021,⁴³ 75/2021,⁴⁴ 77/2021⁴⁵ y 42/2022⁴⁶ y, de manera

⁴¹ Resuelta el veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Expedición de copias simples".

⁴² Resuelta el cuatro de octubre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴³ Resuelta el siete de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.



reciente, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 11/2023,⁴⁷ 32/2023⁴⁸ y 46/2023⁴⁹ 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 iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

106. 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.

107. Sirven de apoyo las jurisprudencias de este Tribunal Pleno de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN

⁴⁴ Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁵ Resuelta el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Expedición de copias certificadas".

⁴⁶ Resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas".

⁴⁷ Resuelta el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo –con salvedades–, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat –con salvedades–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

⁴⁸ Resuelta el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo –con salvedades–, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat –con salvedades–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

⁴⁹ Resuelta el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo –con salvedades–, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat –con salvedades–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.



POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."⁵⁰ y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."⁵¹

108. Asimismo, en dichos precedentes se ha destacado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo. Por lo tanto, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado, **las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide**, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

109. En esa virtud, se indicó 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. Por consiguiente, 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.

110. A partir de lo anterior, se concluyó que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de 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.

111. Se destacó 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**

⁵⁰ Jurisprudencia P./J. 2/98 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, registro digital: 196934.

⁵¹ Jurisprudencia P./J. 3/98 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, registro digital: 196933.



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.

112. Son ilustrativas las tesis de rubros: "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)."⁵² y "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."⁵³

113. Pues bien, en la especie, las porciones normativas impugnadas prevén cuotas por derechos de búsqueda de información solicitada por el contribuyente, copias simples y certificadas de documentos de archivo, de expedientes administrativos, de antecedentes catastrales y de declaraciones patrimoniales de servidores públicos; cobros cuyo monto se calcula a partir de la aplicación de la unidad de medida y actualización vigente (equivalente a \$103.74 –ciento tres pesos 74/100 moneda nacional–), a saber:

- En la expedición de **copias simples** de expedientes administrativos, de declaraciones patrimoniales de servidores públicos, de antecedentes catastrales y documentos de archivo, el costo **por hoja** oscila entre \$15.56 (quince pesos 56/100 moneda nacional), \$80.72 (ochenta pesos 72/100 moneda nacional), \$154.00 (ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), \$168.05 (ciento sesenta y ocho pesos 05/100 moneda nacional) y \$259.35 (doscientos cincuenta y nueve pesos 35/100 moneda nacional), dependiendo de la autoridad que esté a cargo.

- En la expedición de **copias certificadas** de expedientes, de expedientes administrativos, de declaraciones patrimoniales de servidores públicos, de ante-

⁵² Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de dos mil once, página dos mil setenta y siete, registro digital: 160577.

⁵³ Tesis 2a. XXXIII/2010 consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio dos mil diez, página doscientos setenta y cuatro, registro digital: 164477.



cedentes catastrales y documentos de archivo y, en general, de cualquier documento, el costo **por hoja** oscila entre \$25.94 (veinticinco pesos 94/100 moneda nacional), \$51.87 (cincuenta y un pesos 87/100 moneda nacional), \$80.72 (ochenta pesos 72/100 moneda nacional), \$154.00 (ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), \$155.61 (ciento cincuenta y cinco pesos 61/100 moneda nacional), \$173.24 (ciento setenta y tres pesos 24/100 moneda nacional), \$270.00 (doscientos setenta pesos 00/100 moneda nacional), \$311.22 (trescientos once pesos 22/100 moneda nacional) y \$375.00 (trescientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), dependiendo de la autoridad que esté a cargo.

- **La búsqueda de cualquier documento por un gobernado** tiene un costo que oscila entre \$59.20 (cincuenta y nueve pesos 20/100 moneda nacional), \$88.17 (ochenta y ocho pesos 17/100 moneda nacional), \$154.00 (ciento cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional), \$173.24 (ciento setenta y tres pesos 24/100 moneda nacional) y \$466.83 (cuatrocientos sesenta y seis pesos 83/100 moneda nacional), dependiendo de la autoridad que esté a cargo.

114. Así, a consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo sostiene 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.**

115. En efecto, por lo que hace a las **copias simples por hoja** cobradas en un rango de \$15.56 (quince pesos 56/100 moneda nacional) a \$259.35 (doscientos cincuenta y nueve pesos 35/100 moneda nacional), no se advierte razonabilidad con el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, sobre todo si se atiende al precio que en el mercado tiene una fotocopia.

116. En el supuesto relativo a las **certificaciones por hoja**, el rango va de \$25.94 (veinticinco pesos 94/100 moneda nacional) y hasta \$375.00 (trescientos setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional), lo que tampoco guarda proporción con el servicio que presta el Estado, pues si bien éste no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que procede a imprimir la certificación respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos, lo cierto es que 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 de los efectivos insumos que implican el servicio prestado.

117. Respecto a los cobros por **búsqueda de documentos**, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que las cuotas previstas resultan abiertamente desproporcionales, pues como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

118. Similares consideraciones fueron expuestas por el Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad** 185/2021,⁵⁴ 1/2022,⁵⁵ 5/2022⁵⁶ y 168/2022 y su acumulada 171/2022.⁵⁷

119. A partir de lo anterior, se tiene que lo procedente es **declarar la invalidez** de las siguientes normas:

- Artículos 123, fracción III, inciso a), y 125, fracciones III y VI, de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 74, fracciones I, II y IV, en la porción normativa "Búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 77, fracción III, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

⁵⁴ Fallada el once de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵⁵ Fallada el trece de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

⁵⁶ Fallada el trece de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales.

⁵⁷ Fallada el once de septiembre de dos mil veintitrés.



- Artículos 29, fracciones I, II y XI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y", y 30, fracción III, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;
- Artículos 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;
- Artículo 68, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 107 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;
- Artículo 67, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente", de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;
- Artículo 104, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;
- Artículo 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés; y,
- Artículo 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

TEMA E. Derechos para la obtención de permisos para fiestas sociales o familiares.

120. Los conceptos de invalidez relacionados con este tema se dirigen a atacar los artículos que se reproducen a continuación:



1. Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora.

"**Artículo 77.** Por otros servicios, relacionados con la expedición de certificados, legalización de firmas y certificación de documentos, así como licencias, permisos especiales o anuencias se pagará lo siguiente:

"...

"**VI.** Licencias y permisos especiales (anuencias): ...

"**d)** Para otorgar permisos a locales de fiestas en general sin venta y consumo de bebidas alcohólicas y **la autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieren**, se aplicará la siguiente tarifa:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
"...	...
" 3. Eventos sociales en locales y salones para fiesta ..."	5.5

2. Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora.

"**Artículo 31.** Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, **expedición de autorizaciones eventuales** y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas: ...

"**II.** Para la **expedición de autorizaciones eventuales por día**, si se trata de:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
" 1. Fiestas sociales o familiares	6.00
"...	..."



3. Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora.

"**Artículo 69.** Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: ...

"II. Licencias y permisos especiales (anuencias): ...

"Para otorgar permisos a locales de fiestas en general sin venta de consumo de bebidas alcohólicas y la **autorización para la celebración de eventos diversos que lo requieran**, se aplicarán las siguientes tarifas:

	Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente
"
"4. Eventos sociales en locales y salones para fiestas (permisos por evento). ..."	10.00

4. Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora.

"**Artículo 121.** Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, **expedición de autorizaciones eventuales** y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las siguientes cuotas: ...

"II. Para la **expedición de autorizaciones eventuales, por día**, si se trata de:

	VUMAV en el Municipio
"1. Fiestas sociales o familiares:	10.00
""

121. Son **esencialmente fundados** los conceptos de invalidez dirigidos a atacar estas porciones normativas, mediante los cuales se sostiene que violan el derecho de libertad de reunión, toda vez que suponen cobros por el simple hecho de llevar a cabo festejos o celebraciones particulares, lo que pertenece



exclusivamente a la esfera de derechos privados de las personas, como la materialización de una libertad constitucionalmente reconocida.

122. A efecto de analizar la cuestión planteada, conviene retomar el criterio y las consideraciones torales expresadas por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 21/2021,⁵⁸ 11/2022⁵⁹ y 7/2022,⁶⁰ en las que se analizaron disposiciones similares a las aquí combatidas y que, a su vez, se apoyaron en las consideraciones vertidas en la diversa acción de inconstitucionalidad 34/2019,⁶¹ en la que, en lo que interesa, se estudiaron preceptos contenidos en diversas leyes de ingresos de diferentes Municipios de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, que preveían el pago de un derecho por la emisión de permisos para realizar eventos sociales particulares como bodas, XV años, bautizos, fiestas particulares, bailes con motivo de cumpleaños, entre otros, en casa propia o de terceros, con la condicionante que sean sin fines de lucro.

123. Así, es necesario hacer referencia al artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte en la que establece que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito"; sobre lo cual la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la tesis de

⁵⁸ Resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, en este aspecto, 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.

⁵⁹ Resuelta el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del tema denominado "Cobro por el pago de derechos al realizar eventos sociales".

⁶⁰ Resuelta el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del tema denominado "Cobro por el pago de derechos al realizar eventos sociales".

⁶¹ Resuelta el dos de diciembre de dos mil diecinueve, 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 al derecho a la intimidad y libertad de reunión.



rubro: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.",⁶² ha distinguido el derecho de asociación del derecho de reunión, precisando que si bien comparten ciertos aspectos tienen una connotación distinta, pues el primero encierra un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección, mientras que la **libertad de reunión**, aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.

124. Sobre el derecho de reunión, es de destacarse que se encuentra reconocido también en los artículos 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶³ A partir de estas normas este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe llevar a cabo pacíficamente y que debe tener un objeto lícito.

⁶² Tesis 1a. LIV/2010 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de dos mil diez, página novecientos veintisiete, registro digital: 164995.

⁶³ "**Artículo 20. 1.** Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas."

"**Artículo 21.** Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

Derecho de reunión. "Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole."

"**Artículo 15. Derecho de Reunión.** Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



125. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

126. Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas, por lo que, aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

127. El objeto lícito, por su parte, se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito a que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución Federal. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

128. En esos términos, el ejercicio de la libertad de reunión **no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado**, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

129. Con base en lo anterior, este Alto Tribunal concluyó que resultan inconstitucionales aquellas normas que prevén el cobro de un derecho por la expedición de permisos para realizar eventos sociales particulares, en casa propia o de terceros, con la condicionante de que sean sin fines de lucro.



130. Pues bien, en el caso, las normas impugnadas establecen un cobro para la realización de fiestas y reuniones sociales, esto es, establecen la obligación de pagar un derecho para que se permita a los gobernados reunirse en sus casas o salones con motivo de eventos sociales, lo que revela que inciden en el alcance o contenido de la libertad de reunión, en la medida en que la condicionan al pago de un derecho y, por ende, de la autorización del ente competente.

131. Como se señaló previamente, no es posible que el derecho de libertad de reunión se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

132. Así, se recalca que, si la libertad de reunión en espacios públicos no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón, tampoco es posible que el ejercicio de ese derecho fundamental pueda limitarse o condicionarse en espacios privados, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

133. No cambia tal circunstancia el hecho de que algunas de las porciones normativas en análisis se refieran al supuesto en el que los eventos sociales o familiares ocurran en salones de fiestas o locales, porque el derecho lo causan los usuarios, por lo que la cuota carece de sustento constitucional y legal, por las razones antes dadas.

134. En esos términos, se hace patente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, porque hacen depender el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los Municipios al pago para la obtención de una autorización al efecto, lo que constituye una restricción que carece de fundamento constitucional.

135. Por consiguiente, corresponde **declarar la invalidez** de los artículos 77, fracción VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza; 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe; 69, fracción II, último párrafo, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del



Ayuntamiento del Municipio de Empalme; y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, todas del Estado de Sonora y para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, por ser contrarios a la libertad de reunión.

VIII. EFECTOS

136. Conforme a los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶⁴ aplicables al presente medio de control en términos del diverso 73 del propio ordenamiento,⁶⁵ **se impone declarar la invalidez** de las normas siguientes:

- Artículos 29, fracciones I, II y XI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y"; 30, fracción III, y 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 68, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 107 de Ingresos

⁶⁴ "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 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente."

⁶⁵ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de BÁCUM, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 67, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente", y 69, fracción II, último párrafo, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 74, fracciones I, II y IV, en la porción normativa "Búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 77, fracciones III y VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículos 31, 32, 88, fracción V, 123, fracción III, inciso a), 125, fracciones III y VI, y 150, fracción XVIII, incisos b), c), d), e), f) y g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés;

- Artículo 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés; y,

- Artículos 77, 104, fracciones I, II y XVI, en la porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 121, fracción II, numeral



1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

137. Con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶⁶ la declaratoria de invalidez de las disposiciones referidas no tendrá efectos retroactivos y **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Sonora**; y, tomando en cuenta que esta declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta** a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad al legislar en lo futuro, ya sea en la Ley de Hacienda Municipal o en las Leyes de Ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

138. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a 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 29, fracciones I, II y XI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y", 30, fracción III, y 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 68, fracciones I, II y XVI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 107 de Ingresos y

⁶⁶ **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."



Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de BÁCUM, 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, 67, fracciones I, II y XVI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente", y 69, fracción II, párrafo último, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, 74, fracciones I, II y IV, en su porción normativa "Búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 77, fracciones III y VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, 31, 32, 88, fracción V, 123, fracción III, inciso a), 125, fracciones III y VI, y 150, fracción XVIII, incisos del b) al g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris y 77, 104, fracciones I, II y XVI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VII de esta decisión.

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

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Arizpe, BÁCUM, Cajeme, General Plutarco Elías Calles, Empalme, Guaymas de Zaragoza, Hermosillo, Ímuris y Nogales, todos del Estado de Sonora, en su carác-



ter de autoridades ejecutoras 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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las cuestiones necesarias para resolver el asunto y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 47 al 57, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "Derechos por el servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez del artículo 77 de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, denominado "Impuestos adicionales", consistente en declarar la invalidez de los artículos 31 y 32 de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora,



para el ejercicio fiscal 2023. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos 78 y 81, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado "Reproducción de información relacionada con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 88, fracción V, y 150, fracción XVIII, incisos del b) al g), de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, para el ejercicio fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema D, denominado "Derechos por búsqueda y expedición de copias simples y certificadas de documentos oficiales, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 29, fracciones I, II y XI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por el contribuyente y", y 30, fracción III, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 68, fracciones I, II y XVI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 107 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bácum, 81, fracciones II, inciso e), y III, inciso a), y 83, fracción I, numeral 3, de la Ley Número 114 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, 67, fracciones I, II y XVI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente", de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 40, fracción I, numeral 7, de la Ley Número 120 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de General Plutarco Elías Calles, 74, fracciones I, II y IV, en su porción normativa "Búsqueda de información solicitada



por contribuyente y", y 77, fracción III, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza, 123, fracción III, inciso a), y 125, fracciones III y VI, de la Ley Número 126 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Hermosillo, 32, fracción I, inciso b), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ímuris y 104, fracciones I, II y XVI, en su porción normativa "Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y", de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2023.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones que afirman la violación al derecho de reunión y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema E, denominado "Derechos para la obtención de permisos para fiestas sociales o familiares", consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 101 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 69, fracción II, párrafo último, numeral 4, de la Ley Número 121 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 77, fracción VI, inciso d), numeral 3, de la Ley Número 125 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas de Zaragoza y 121, fracción II, numeral 1, de la Ley Número 140 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia



al Congreso del Estado y 3) determinar que se notifique la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistieron a la sesión de nueve de octubre de dos mil veintitrés, la primera previo aviso a la presidencia y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO SUSPENDIDAS O INHABILITADAS PARA EL DESEMPEÑO DE UN CARGO PÚBLICO Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADOS JUEZ, FACILITADOR, SECRETARIO, DEFENSOR DE OFICIO Y MÉDICO EN UN JUZGADO CÍVICO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO (FRACCIÓN V DE LOS ARTÍCULOS 8, 11, 13, 15 Y 17 DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO SUSPENDIDA O INHABILITADA PARA EL DESEMPEÑO DE UN CARGO PÚBLICO PARA SER JUEZ, FACILITADOR, SECRETARIO, DEFENSOR DE OFICIO Y MÉDICO EN UN JUZGADO CÍVICO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN V DE LOS ARTÍCULOS 8, 11, 13, 15 Y 17 DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

V. INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA. LA NORMA LOCAL QUE ESTABLECE UNA INFRACCIÓN EN ESA MATERIA POR USAR LAS ÁREAS Y VÍAS PÚBLICAS SIN CONTAR CON LA AUTORIZACIÓN QUE SE REQUIERA PARA ELLO, VIOLA LOS DERECHOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO).



VI. INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA. LA NORMA LOCAL QUE ESTABLECE UNA INFRACCIÓN EN ESA MATERIA POR USAR LAS ÁREAS Y VÍAS PÚBLICAS SIN CONTAR CON LA AUTORIZACIÓN QUE SE REQUIERA PARA ELLO, VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN V DE LOS ARTÍCULOS 8, 11, 13, 15 Y 17, ASÍ COMO LA DEL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE JUSTICIA CÍVICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE OCTUBRE DE 2022. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 89/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDOS:

1. PRIMERO.—Presentación de la acción. Por oficio presentado el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:



ÓRGANOS EMISOR Y PROMULGADOR DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA
Congreso del Estado de Guanajuato Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato	Los artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante Decreto Número 321 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

2. SEGUNDO.—Artículos constitucionales y convencionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 1o., 5o., 6o., 9o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 13, 15, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 19, 21, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. La promovente en sus conceptos de invalidez argumenta lo siguiente:

• **Primer concepto de invalidez.** Argumenta que artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, todos en su fracción V, establecen requisitos discriminatorios para acceder a diversos cargos dentro de un juzgado cívico en la entidad, a saber: Juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico; por lo que contravienen los derechos de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

Lo anterior lo estima así, pues la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en dicha circunstancia puedan acceder a ocupar los distintos cargos de mérito, aun cuando dichas sanciones ya hayan sido cumplidas, por lo que resultan contrarias a la Constitución Federal.

Añade que tal exigencia resulta sobre inclusiva, desproporcionada y tiene el efecto de excluir de forma injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder a los cargos de mérito, por lo que se estima que transgrede



el derecho de igualdad y no discriminación y, adicionalmente, constituye una medida legislativa que atenta contra el ejercicio del derecho a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

Al respecto, desarrolla en líneas generales el contenido del principio de igualdad y del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.

Dichas disposiciones –alega– limitan de forma genérica los derechos de las personas que fueron inhabilitadas o suspendidas en el servicio público, sin considerar si las conductas por las cuales fueron sancionadas se relacionan o no con las funciones que deban desempeñarse en los cargos en cuestión.

Contrario a lo que dispone la normativa impugnada la accionante estima que para que una restricción de esa naturaleza sea válida, deben examinarse las funciones y obligaciones que tiene a cargo cada uno de los puestos correspondientes y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el empleo de que se trate.

Explica que en atención a las actividades que realizan los jueces de justicia cívica, facilitadores de juzgado cívico, secretarios, defensores de oficio y médicos de juzgado, las restricciones contenidas en las normas impugnadas son desproporcionadas y atentan contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público, toda vez que excluyen a todas las personas que hayan sido suspendidas e inhabilitadas en el servicio público, aun cuando el motivo de suspensión o inhabilitación de que se trate no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes a los cargos de Juez, facilitador, secretario, defensor de oficio y médico de un juzgado cívico; de manera que la norma resulta sobre inclusiva.

A mayor abundamiento, menciona que la generalidad y amplitud de las normas referidas, al ser sobre inclusivas, provocan un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos a personas que en el pasado pudieron haber sido suspendidas o inhabilitadas en servicio público, sin que ello permita justificar, en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o



eficacia del puesto a ejercer, sobre todo, tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

Manifiesta que no pasa inadvertido que las disposiciones normativas impugnadas de alguna forma están encaminadas a exigir cierta probidad y honestidad a las personas que aspiren a acceder a los multicitados cargos públicos, de manera que se garantice que su ejecución sea regular y se apegue en todo momento a la legalidad. Sin embargo, dichos preceptos desbordan su objetivo y terminan por excluir a las personas que pretenden reintegrarse en el sector laboral en favor del Estado, una vez cumplida la sanción a que fueron acreedores.

Con relación a lo anterior, señala que las sanciones de suspensión e inhabilitación en el Estado de Guanajuato, pueden ser consecuencia tanto de responsabilidad administrativa, como de responsabilidad penal, por lo que el universo de supuestos para la exclusión de los cargos públicos de mérito es amplio y no se encamina a garantizar la probidad de los funcionarios que participarán del sistema de justicia cívica en la entidad.

Derivado de ello, estima que las normas son demasiado amplias porque consideran, en general, la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado en el servicio público; no distinguen si la suspensión o inhabilitación de mérito tiene génesis en una responsabilidad administrativa grave o no grave, o si se impuso por la comisión de un delito, por la especial calidad del sujeto activo y, en este caso, si el hecho punible se relaciona o no con las funciones que habrá de desempeñar la persona que ocupe los distintos cargos públicos a que se ha hecho referencia.

Considera que en todo caso, el legislador debió acotar lo más posible la exigencia impugnada, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a los cargos en comento cuando hayan sido objeto de responsabilidad por situaciones realmente gravosas para el servicio público y que se encuentren estrechamente vinculadas con las funciones a desempeñar en los puestos correspondientes, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que los aspirantes en cuestión vayan a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.



Sin embargo, ello no ocurre en la especie pues el legislador realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido suspendida o inhabilitada en el servicio público, en general, no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien pretenda ejercer los cargos públicos de Juez, facilitador, secretario, defensor de oficio o médico de un juzgado cívico en la entidad.

Es así que la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobre inclusiva que excluye automáticamente y sin distinción a las personas que han cumplido ese tipo de sanción, creando así una condición estigmatizante.

Añade que las medidas legislativas resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, puesto que no permiten identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza penal, administrativa, civil o política; no distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves; no contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y no distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos (explica que resulta orientador el criterio asumido por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 111/2019).

Por ello, considera que las normas serían constitucionalmente admisibles sólo si se acotarían a la persona que se encuentre en ese momento cumpliendo con la sanción, por ejemplo, al encontrarse inhabilitada. De otra forma, al exigir que no haya sido sancionadas en cualquier momento de su pasado, las disposiciones extenderían *ad infinitum* la consecuencia impuesta por haber incurrido en un ilícito administrativo, penal o de cualquier otra conducta considerada como infracción en cualquier ley.

Explica que, ese tipo de exigencias coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con tales sanciones o penas, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder al empleo público referido en la norma impugnada. En ese sentido, las normas impugnadas pro-



vocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier sanción impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que las sanciones impuestas a una persona en un determinado tiempo adquieren un efecto de carácter permanente durante toda su vida.

Añade que el mero hecho de cometer un ilícito –sea administrativo o penal– y haber sido sancionado con inhabilitación o suspensión en el servicio público por el mismo, no tiene la consecuencia de marcar a su autor como un delincuente o infractor del orden jurídico de por vida o como una persona que carece de honestidad o probidad. Esto es, haber sido sujeto de responsabilidad y, como consecuencia de ello ser suspendido o inhabilitado en el servicio público no hace cuestionable siempre la conducta del responsable, ya que eso no implica que deba considerarse que su actuar estará apartado o carezca de tales valores o características invariablemente.

Por otra parte, explica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes (acciones de inconstitucionalidad 85/2018, 83/2019, 111/2019 y 117/2020) hizo patente que para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas por haber sido sancionado penal o administrativamente y aquellas que no se encuentran en ese supuesto para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse a través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que tales exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que fueron sentenciadas por delito y quienes no se encuentren en dicha situación.

• **Segundo concepto de invalidez.** Argumenta que disposición normativa contenida en el artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello, vulnera las libertades fundamentales de expresión y reunión.

Ello es así, pues las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en el espacio



público; sin embargo, con esta norma no sólo se impide el uso del espacio público por no contar con la autorización, sino que, además, puede acarrear la imposición de una sanción administrativa, por lo que no resultan acordes con el parámetro de regularidad constitucional.

En dicho concepto de invalidez, en un primer momento se desarrolla el alcance de los derechos a la libertad de expresión y de reunión en el contexto de manifestaciones sociales.

En primer lugar, explica que no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional analizadas.

Es decir, explica que, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades.

Lo anterior, evidencia que tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ante la imposición de sanciones por el uso de áreas y vías públicas por no contar con una autorización previa.

Señala que la norma impugnada prevé como conducta infractora en materia de seguridad ciudadana, hacer uso de áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello.

Por ello, argumenta que la inconstitucionalidad del precepto deriva de condicionar el ejercicio del derecho de reunión e incluso de expresión y manifestación de ideas, de los habitantes del Estado de Guanajuato a la autorización que se requiera si quieren usar las áreas o vías públicas para diversos fines; máxime considerando que, en caso de no contar con dicha autorización, las personas



que hagan uso de ellas, podrán hacerse acreedoras a una sanción pecuniaria equivalente al valor diez a veinte veces la Unidad de Medida y Actualización, o bien ser sujetas de arrestos de entre trece y veinticuatro horas.

En ese orden de ideas, debe estimarse que, si la libertad de reunión en espacios o áreas públicas no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón, tampoco es posible imponer sanciones ante la falta de dicha autorización, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

Explica que el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 72/2019, promovida por la misma Comisión en contra del ordenamiento en materia de justicia cívica de la Ciudad de México invalidó una norma semejante a la que se impugna en el presente asunto.

4. CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveído de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 89/2021, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

5. Así, por auto de veintiocho de mayo siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestara lo que a su representación corresponda.

6. QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo.** José Luis Vázquez Cordero, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente



durante el segundo receso del tercer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, rindió su informe en los siguientes términos:

- Que la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato tiene como finalidad la solución de conflictos que se suscitan con motivo de la cercanía de las personas en los núcleos de población, urbanos o rurales, y es una forma de aplicación de la justicia para aquellos casos que no están regulados por otras disposiciones, precisamente con el propósito de evitar que el conflicto trascienda a otros ámbitos de competencia de otras autoridades, derivado de la actualización de otro tipo de conductas de mayor gravedad que ameriten la aplicación de otro tipo de ordenamientos por parte de autoridades diversas; de cierta forma, dicho procedimiento constituye un instrumento preventivo de conductas antisociales de mayor impacto, mayor gravedad y de graves consecuencias, de ahí su importancia y la necesidad de su confección, dada su naturaleza de resolver y sancionar infracciones de naturaleza administrativa, que, se insiste, no transgredan otro tipo de ordenamientos.

- **Contestación al primer concepto de invalidez.** Señala que los argumentos vertidos en el primer concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son infundados, pues el requisito relativo a no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño del cargo público tiene justificación en el valor que se pretende proteger, consistente en el acceso a la justicia completa, pronta e imparcial; lo cual conlleva la exigencia de contar con servidores públicos preparados en la materia, que cumplan con las calidades necesarias para desempeñar el cargo y gocen de probidad y honradez.

Explica que los derechos humanos no son absolutos, y en ese sentido válidamente pueden establecerse ciertas restricciones.

Así, en este caso el bien jurídico que se tutela es de rango constitucional y es considerado como un derecho humano, por lo que dichas normas no tienen como fin ni como resultado otorgar un trato discriminatorio a las personas, pues el hecho de que se impongan requisitos de esta naturaleza para acceder a estos puestos públicos no tiene como finalidad excluir a un grupo determinado de personas, sino asegurar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas encar-



gadas de administración de justicia cívica, tal cual, se prevé en los dispositivos normativos cuya invalidez se demanda.

Añade que lo que el legislador buscó con dichas normas fue que los servidores públicos actúen con estricto apego al orden jurídico, y no con deshonestidad y falta de probidad, de modo que el objetivo del establecimiento de dichos requisitos tiene una finalidad muy distinta a un trato discriminatorio y no se atenta contra el principio de igualdad. Máxime porque el principio de legalidad es fundamental en el desempeño de toda función pública, pues la obligación de toda autoridad o servidor público es conducirse con estricto apego a la norma jurídica, por lo que la preparación profesional y la probidad y honradez son requisitos fundamentales para poder dar cumplimiento al mismo. Por tanto, argumenta que por virtud del valor que se pretende proteger, es que las porciones normativas son razonables y por tanto constitucionales.

Por otra parte, destaca que la honradez y probidad constituyen la antítesis de la corrupción y que en función de ello, en mayo de dos mil quince, el Constituyente Permanente sentó las bases para implementar un sistema anticorrupción con el propósito de erradicar todo vicio de esa práctica, dada la poca confianza de la sociedad en nuestras instituciones. Derivado de ello, es que el establecimiento de condiciones para la ocupación de un cargo de servicio público en un juzgado cívico, tienen como propósito la prestación de sus servicios bajo parámetros de rigurosa honestidad, a fin de cumplir las expectativas y devolver la confianza a la ciudadanía.

Además, menciona que el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal obliga a los servidores públicos a conducirse en cumplimiento a los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; por lo que el establecimiento de un requisito de ingreso tendiente a observar dichos valores constituye un elemento para que se pueda hacer factible el desempeño de la función pública en un marco de legalidad.

Por otra parte, señala que con relación al argumento de la Comisión accionante en el sentido de que el requisito en cuestión constituye una transgresión a la libertad de trabajo tutelada en el artículo 5o. de la Constitución Federal, el mismo deviene infundado considerando que conforme al propio párrafo cuarto



de dicho precepto constitucional, la elección espontánea de una actividad laboral se agota al pretender realizar una actividad propia del servicio público. Es por ello que la pretensión de ocupar un cargo público no puede estar sujeta a las condiciones generales, sino exige mayores elementos dada su naturaleza, que es la prestación de un servicio público en beneficio de la ciudadanía; siendo que deficiente prestación se traducirá en un menoscabo a un derecho humano de la colectividad.

En virtud de los argumentos anteriores, considera que la fracción V de los artículos 8, 9, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato son constitucionales.

• **Contestación al segundo concepto de invalidez.** Señala que por lo que se refiere a la fracción III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, regula aspectos diversos a los derechos humanos de libertad de expresión y de reunión, consagrados en los diversos 6o. y 9o. de la Constitución Federal y en los correlativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Señala que en el caso se debe acudir a una interpretación sistemática, consistente en el análisis de la norma en el contexto que se desenvuelve en relación con otras normas. De ese modo, para encontrar el sentido del contenido de la fracción III, del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica, es necesario relacionarla con la fracción II del mismo dispositivo, que alude al respeto a los derechos humanos que el Organismo Garante considera infringidos con la actualización de la fracción III del citado artículo.

En vista de lo anterior, señala que se debe arribar a la conclusión de que la fracción III, del artículo 66 regula una situación totalmente diversa a los derechos humanos de libertad de expresión y de reunión, consagrados en los numerales 6o. y 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los correlativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, explica, porque la fracción II prevé como conductas materia de infracción, "Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la liber-



tad 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".

En ese sentido, no cualquier manifestación de ideas y reunión que se realicen en la vía pública, son susceptibles de ser consideradas como infracción, sólo lo serán aquellas que se aparten de lo dispuesto por el artículo 9o. constitucional, que garantiza el respeto al derecho de petición, o de inconformidad, de tal suerte que conductas como el uso de vialidades o de plazas públicas para fines comerciales o sociales constituirán una infracción en tanto no se cuente con el permiso correspondiente, que justamente son las conductas a las que se refiere la fracción III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica Local.

Por tanto, explica que para resolver el planteamiento es necesario realizar una interpretación sistemática de las fracciones II y III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica impugnada, a fin de advertir los alcances de ambas fracciones y no la lectura aislada que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Incluso porque los derechos humanos que alega violentados la accionante se encuentran protegidos por la propia fracción II.

7. SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo. Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, rindió su informe, **en el que esencialmente reiteró lo señalado por el Poder Legislativo de la referida entidad** y, añadió que:

- Que es cierto el acto que se reclama, toda vez que dicho titular del Ejecutivo del Estado de Guanajuato promulgó el Decreto Número 321 que contiene la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato; el cual fue publicado el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Explica que ello aconteció una vez que fue sustanciado el proceso legislativo, por lo que su actuación se llevó a cabo de conformidad con los mandatos constitucionales y legales de la entidad.

- Que las normas tildadas de inconstitucionales por la accionante, se encuentran dotadas de validez, al haber sido emitidas en estricto cumplimiento a lo



dispuesto por los artículos 1o., 17 y 73, fracción XXIX, éstos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo séptimo transitorio del decreto legislativo emitido por el Congreso de la Unión, de fecha dos de febrero de dos mil diecisiete, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha cinco de febrero de dos mil diecisiete.

8. SÉPTIMO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. En la presente acción de inconstitucionalidad la Fiscalía General de la República se abstuvo de formular opinión al respecto.

9. OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de once de agosto de dos mil veintiuno, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

10. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato³ y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ "Artículo 105.

"II. ...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

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

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

³ Expedida mediante Decreto número 321, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.



11. SEGUNDO.—Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

12. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. En el caso, las normas que se impugnan (artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato) se publicaron en el Periódico Oficial de la referida entidad el viernes veintitrés de abril de dos mil veintiuno; por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del sábado veinticuatro de abril al domingo veintitrés de mayo de dos mil veintiuno.**

14. En el caso concreto, según consta en el sello asentado en el escrito de demanda, la presente acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes veinticuatro de mayo de ese mismo año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo; por tanto, es claro que **su presentación fue oportuna.**

15. TERCERO.—Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

16. Suscribe la demanda María del Rosario Piedra Ibarra, ostentándose como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



acreditó con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de doce de noviembre de dos mil diecinueve.

17. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,⁵ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra de los artículos 8, fracción V, 11, fracción V, 13, fracción V, 15, fracción V, 17, fracción V, y 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, publicados en el Periódico Oficial de la referida entidad, el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, que estima contrarios a la Constitución Federal, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

18. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁶ dicha funcionaria al momento de la presentación de la demanda contaba con la legitimación necesaria.

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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."

⁶ **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."



19. CUARTO.—Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

20. QUINTO.—Estudio de fondo. Con base en lo anteriormente expuesto, es posible identificar de manera destacada dos cuestiones atinentes al fondo del asunto, que son susceptible de análisis en la presente instancia constitucional:

TEMA 1	Artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, todos en su fracción V, que establecen como requisito para ocupar diversos cargos el no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público , a la luz del principio de igualdad y del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público.
TEMA 2	Artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, al establecer como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello , a la luz de las libertades de expresión y reunión.

21. Tema 1. Para analizar el tema 1, en primer lugar, es conveniente tener presente el contenido de las porciones normativas impugnadas:

"**Artículo 8.** Para ser Juez de Justicia Cívica se deben reunir los siguientes requisitos:

"...

"**V.** No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y, ..."

"**Artículo 11.** Para ser Facilitador de un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

"...

"**V.** No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y, ..."



"**Artículo 13.** Para ser Secretario se deben reunir los siguientes requisitos;

"...

"**V.** No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; ..."

"**Artículo 15.** Para ser defensor de oficio en un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

"...

"**V.** No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y, ..."

"**Artículo 17.** Para ser médico en un Juzgado Cívico se deben reunir los siguientes requisitos:

"...

"**V.** No haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público; y, ..."

22. Pues bien, en el caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima –*en esencia*– que la fracción V de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 resultan inconstitucionales, atendiendo a que son contrarias al principio de igualdad y del derecho a la libertad de trabajo y a ocupar un cargo público, pues la exigencia de no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público impide de forma injustificada que las personas que se encuentren en dicha circunstancia puedan acceder a ocupar los distintos cargos de mérito, aun cuando sus sanciones ya hayan sido cumplidas.

23. Son **esencialmente fundados** los argumentos esgrimidos por la accionante y, suficientes para determinar la invalidez de las normas impugnadas, pues este Tribunal Pleno recuerda que la problemática planteada en este asunto



ha sido abordada al resolverse las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019,⁷ 125/2019⁸ y 115/2020,⁹** en donde se declaró la invalidez de las porciones normativas de similar contenido a las que aquí se analizan. Por lo que, se retoman las consideraciones sostenidas en los citados precedentes.

24. Así, como primer punto, debe subrayarse que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, prevé que:

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

25. Dicho derecho, es también reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁰ que establecen:

⁷ Fallada el veintiuno de julio de dos mil veinte por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado "Exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", en su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁸ Fallada el quince de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 14 D, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, adicionado mediante el Decreto Número 27391/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el primero de octubre de dos mil diecinueve.

⁹ Fallada el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁰ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

"25. Derechos políticos.

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:



Convención Americana de Derechos Humanos.

"23. Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) **De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"25. Derechos políticos.

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) **Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**"



"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

26. En ese contexto, es importante destacar que, cuando la Constitución Federal, se refiere en su artículo 35, al concepto "**calidades**", ello ha sido entendido por este Alto Tribunal, como lo referido a las "**características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne**",¹¹ interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación:¹²

"Artículo 1.

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación

¹¹ Número de registro: 177102. "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD." Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874. P./J. 123/2005.

¹² Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.



que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias **basadas en las calificaciones** exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

27. La referida noción de "**calidades**", asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que "**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.**" En la referida controversia constitucional, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, se indicó que:

"...

"Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal **sea mediante sistemas que permitan apreciar los cono-**



cimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las Legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias**.

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos. ..."

28. La noción en cuestión se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006**, fallada el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

"... el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor".

"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad".

"De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la **propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma**, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz



inherente, que significa **'lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella'**.

"La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano. ..."

29. Así, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término "**las calidades que establezca la ley**", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

30. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de los Estados *–en el ámbito de sus respectivas competencias–*, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (**aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas**) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

31. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

32. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia,



por ejemplo,¹³ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

33. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.¹⁴

34. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

35. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato exigen para los cargos de jueces de justicia cívica, facilitadores de juzgado cívico, secretarios, defensores de oficio de juzgado cívico y médicos de juzgado cívico, el requisito de **"no haber sido suspendido o inhabilitado para el desempeño de un cargo público"**.

36. Tomando en cuenta lo sostenido en los precedentes del Pleno antes citados, es posible concluir, en primer lugar, que las exigencias previstas en las normas aquí impugnadas se tratan de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginar y/o discriminar; razón por la que, no se considera necesario someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

¹³ Así lo exigen entre otros, según el caso, el artículo 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴ Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.



37. Por ello, para arribar a la inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas es suficiente que se corra un **test simple de razonabilidad**; ello es así, pues como se explicará a continuación dichas normas resultan sobre inclusivas.

38. En efecto, si bien las normas generales en cuestión persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

- No permiten identificar si la suspensión o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;

- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;

- No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,

- No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

39. En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido suspendida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

40. Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, *–penal*,



política o administrativamente–, con una suspensión ya ejecutada, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

41. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**¹⁵ condición que no se cumple en las normas impugnadas.

42. Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre incluso.

43. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una suspensión o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

44. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

45. Es importante precisar –*como se ha hecho en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019, 125/2019 y 115/2020 antes citadas*– que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una con-

¹⁵ **Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Fallada el doce de enero de dos mil diez.



dición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas 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.

46. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas *sobreinclusivas* como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

47. No pasa inadvertido que, en el caso, se trata de puestos afines a la justicia cívica, la cual, a decir de las autoridades demandadas es un instrumento preventivo de conductas antisociales de mayor impacto, mayor gravedad y de graves consecuencias; no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, provoca con la sobreinclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello se justifique con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

48. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de **la respectiva fracción V**, de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, por ser contrarios a lo que establecen los diversos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



49. SEXTO.—Tema 2. En este considerando se analiza la constitucionalidad del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, que establece como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en *usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello*.

50. El contenido de la porción normativa impugnada es el siguiente:

"**Artículo 66.** Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"**III.** Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello."

51. Con relación a la fracción III de dicho precepto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que es inconstitucional, pues al establecer el legislador guanajuatense como infracción en materia de seguridad ciudadana la conducta consistente en usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización, se genera una vulneración a las libertades de expresión y reunión; ello pues no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho por medio de bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Federal.

52. Alega que las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones derivados de expresiones sociales se realizan en el espacio público; sin embargo, con esta norma no sólo se impide el uso del espacio público por no contar con la autorización, sino que además puede acarrear la imposición de una sanción administrativa, lo que es contrario al parámetro de regularidad constitucional.

53. Este Tribunal Pleno considera **esencialmente fundado** el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, ya que obligar a la ciudadanía



a contar con autorización para usar el espacio público constituye una violación a los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.

54. Ahora bien, 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 al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014**,¹⁶ y recientemente la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**¹⁷ en la que se determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado.¹⁸

55. En estos asuntos se estableció que el **espacio público** es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión –reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Federal–¹⁹ 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.

¹⁶ Fallada por este Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

¹⁷ Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión", consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁸ **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.**

"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."

¹⁹ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ..."



56. Se reconoció que el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en los espacios públicos –reconocido en el artículo 9o. de la Norma Fundamental–²⁰ 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.

57. Además, se estableció que el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión mediante la manifestación en el espacio público no puede condicionarse a la obtención de una autorización o permiso, pues ello constituiría una censura previa de los mensajes y haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

58. Se señaló que, conforme a las mejores prácticas en el derecho comparado e internacional, a lo sumo puede solicitarse un aviso o notificación previa cuando ello resulte necesario para que las autoridades faciliten el ejercicio de la reunión pacífica y adopten las medidas para proteger la seguridad y el orden públicos, así como los derechos de los demás. Además que, en todo caso, el aviso no puede ser excesivamente burocrático o irrazonable y que las normas que lo exigen deben permitir el surgimiento de manifestaciones espontáneas.

59. Tratándose del precepto aquí cuestionado, ciertamente la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato no establece una definición de lo que se entiende por **áreas y vías públicas**; sin embargo, este Pleno considera dichos conceptos **forman parte del espacio público**. Ello es así pues la Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios en su artículo 7, fracción XXII, establece que por **vía pública** se entiende el **espacio de dominio público y uso común** que por disposición de la ley o por razones del servicio esté destinado a la movilidad de las personas, bienes y vehículos motorizados y no motorizados.²¹

²⁰ **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

²¹ **Artículo 7.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...



60. Además, tampoco se inadvierte que no existe en la legislación guanajuatense alguna definición de lo que se entiende por **áreas públicas**; sin embargo, ante dicho vacío debe atenderse en su acepción gramatical²² y, por ende, concluirse que las áreas públicas **también forman parte del espacio público**, pues se refieren a espacios comprendidos dentro de un territorio –en este caso del Estado de Guanajuato– que forman parte del Estado y que son accesibles a todos los habitantes y a quienes visiten dichos territorios. Esto es, se trata de un concepto que encuadra en la categoría de bienes de uso común como lo son las vías generales de comunicación, plazas, paseos, parques públicos, jardines, entre otros.²³

61. Como es sabido, las marchas, plantones, procesiones, peregrinaciones y manifestaciones se realizan en el espacio público.

62. El artículo señala que es una infracción contra la seguridad ciudadana usar las áreas y vías públicas (que como se dijo forman parte del espacio público)

"XXII. Vía Pública: El espacio de dominio público y uso común que por disposición de la Ley o por razones del servicio esté destinado a la movilidad de las personas, bienes y vehículos motorizados y no motorizados."

²² **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA RAE.**

"área

"Del lat. *area*.

"1. f. Espacio de tierra comprendido entre ciertos límites.

"...

"público, ca

"Del lat. *publicus*.

"1. adj. Conocido o sabido por todos.

"2. adj. Dicho de una cosa: Que se hace a la vista de todos.

"3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración. Colegio, hospital público.

"4. adj. Dicho de una cosa: Accesible a todos.

"5. adj. Dicho de una cosa: Destinada al público.

"6. m. Conjunto de personas que forman una colectividad. ..."

²³ **Ley General de Bienes Nacionales.**

"Artículo 7. Son bienes de uso común: ...

"XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

...

"XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten."



sin contar con la autorización que se requiera para ello. Es decir, no señala expresamente una autorización para expresiones artísticas, de asociación, reunión pacífica, manifestación de ideas, y si existen acciones que sí requerirían autorización. Sin embargo, esta norma incide en los derechos de expresión, reunión y asociación, pues con la estipulación tildada de inconstitucional se puede impedir el uso del espacio público por no contar la autorización.

63. Se insiste en que el espacio público es el lugar por excelencia en que deben cohabitar las distintas posiciones ideológicas de una sociedad democrática, que el ejercicio de la libertad de expresión en estos espacios es la vía más efectiva para tener una oportunidad real de transmitir un mensaje y que, en muchas ocasiones, es la única alternativa que tienen disponibles las personas para que su pensamiento y opinión sean conocidos.

64. Por lo tanto, pedir una autorización para el uso del espacio público es una exigencia que se constituye como una censura previa de los mensajes y que haría depender su difusión de una decisión de las autoridades.

65. Además, al no establecer los requisitos para la autorización, se abre la posibilidad de que las autoridades tomen en cuenta el motivo de la manifestación o el mensaje que pretende expresarse, en violación de su obligación de neutralidad respecto del contenido de la información o las ideas expresadas.

66. Ahora bien, no pasa inadvertido lo alegado por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato en el sentido de que la fracción III impugnada debe ser leída a la luz de la fracción II del mismo artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica que protege el derecho a la manifestación de las ideas, de asociación y de reunión pacífica. Ello es así *–señalan–* pues la referida fracción II considera igualmente como infracción contra la seguridad ciudadana el 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; pero que se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino



un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica.²⁴

67. Sin embargo, dicho argumento debe **desestimarse** pues además de que **se refiere a una infracción diversa a la aquí analizada**, que sanciona el impedir o estorbar el uso de la vía pública –*contrario a hacer uso de las áreas y vías públicas que es el supuesto que aquí se analiza*–; este Tribunal Pleno advierte que el artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica (aquí analizado), al tratarse de una infracción que da lugar a la imposición de una multa, como parte del derecho administrativo sancionador le debe ser aplicable **el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad**, normalmente referido a la materia penal que se encuentra previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal.

68. Con relación a la aplicabilidad del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera oportuno retomar las consideraciones que se sostuvieron al resolver la **acción de inconstitucionalidad 4/2006**.

69. En dicho precedente se sostuvo que el tercer párrafo del artículo 14 constitucional²⁵ prevé la garantía de legalidad la cual, tanto en el derecho penal como en el derecho administrativo sancionador, responde al diverso principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que proscribire la analogía o la mayoría de razón en la imposición de penas.

²⁴ "Artículo 66. 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;

"III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello."

²⁵ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

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



70. De esa forma, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

71. Se dijo que un análisis integral del régimen de infracciones administrativas se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

72. Es por ello, que por sanción administrativa se debe entender un castigo infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

73. Así, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

74. De esta forma, se afirmó que el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo.

75. Por lo anterior, este Pleno sostuvo que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que esta pena la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales; no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador en tanto que



es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

76. Se reconoció que la acción administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a pasos agigantados las relaciones sociales, y sin duda exige un acrecentamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales, lo que de hecho conlleva a una multiplicación en la creación de nuevas sanciones administrativas.

77. Siendo labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

78. Sentadas las premisas de que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, puede ser aplicado, *mutatis mutandis* al derecho administrativo sancionador, el Pleno –*en aquél precedente*– procedió a desarrollar su contenido.

79. Se mencionó que principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los poderes Ejecutivo y Judicial, –*este último a través de la analogía y mayoría de razón*– configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.



80. Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: **(1)** el de reserva de ley; y, **(2)** el de tipicidad. Por lo que se refiere al primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento.

81. Por su parte, se sostuvo que el principio de tipicidad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Dicho en otras palabras, el principio de tipicidad se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.

82. Por ello, la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, **sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.**

83. Así, se sostuvo que para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, no bastaría con una tipificación confusa o indeterminada que condujere a los gobernados a tener que realizar labores de interpretación, para las que no todos están preparados, y de esa manera tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Es por ello esencial a toda formulación típica que sea lo suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever. En este aspecto, lo que está proscrito es que la norma penal induzca a errores o los favorezca con motivo de su deficiente o atormentada formulación.

84. En este orden de ideas, el Pleno consideró que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición adminis-



trativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, **sin que sea lícito ampliar ésta ni por analogía, ni por mayoría de razón.**

85. Se mencionó que para dar continuidad a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el Juez, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha reiterado, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

86. Dada esta convergencia de los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley en el principio de legalidad, este Tribunal Pleno infirió de la interpretación del texto constitucional, que la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos; esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

87. Ciertamente, el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la Constitución Federal, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición de sancio-



nes, por imprevisibilidad de la infracción que no tenga un claro apoyo legal, debe considerarse absolutamente proscrita en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificársele.

88. En vista de las consideraciones anteriores, es claro que el entendimiento que este Tribunal Pleno le ha dado al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad es en el sentido de que dicho mandato dicta que las conductas descritas como ilícitas deben ser claras **sin necesidad de acudir a complementaciones legales o interpretaciones jurídicas que llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.** Así, para cumplir a esta necesidad de certeza de la ley y seguridad jurídica, el operador jurídico, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, no tiene más que asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica y de la correlación entre sus elementos, sin que, como se ha dicho, se rebase la interpretación y se incurra en el terreno de la creación legal, para superar las deficiencias de la norma.

89. En ese sentido, es claro que la constitucionalidad de la infracción prevista en la fracción III del artículo 66 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato no puede salvarse con una lectura sistemática de la fracción II del mismo precepto, pues ello equivaldría a extrapolar una excepción (causa justificada para ello) que el legislador del Estado de Guanajuato previó para una infracción en específico y aplicarla a otra diversa; siendo ello precisamente lo que se encuentra prohibido por el principio de tipicidad previsto en el artículo 14 constitucional, pues no se puede acudir a interpretaciones jurídicas que llevan al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

90. Máxime cuando la fracción analizada no lo establece en esa forma, sino que la pretensión del legislador es que esta Suprema Corte haga una labor integradora de la norma analizada para salvar su constitucionalidad.

91. Cabe mencionar que sobre dicho principio *—aunque en materia penal—* este Pleno ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones el sentido de que si bien al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que se acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integra-



doras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, **ello no es admisible tratándose de normas que establecen infracciones y sanciones jurídicas** en virtud del principio de legalidad y sus vertientes de reserva de ley, prohibición de la aplicación retroactiva de la ley y taxatividad.

92. Ello se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia **P./J. 33/2009** de rubro: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."²⁶

93. Además, es importante mencionar que en el precedente de la **acción de inconstitucionalidad 72/2019**²⁷ a que se hizo referencia, y en el que se determinó la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México de contenido muy similar al precepto aquí analizado, este Tribunal Pleno no consideró que la fracción II de dicho precepto que establece que existe causa justificada para la configuración de la infracción de impedir o estorbar la vía pública "*siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica*";²⁸ pudiese

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de la SCJN, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124.

²⁷ Fallada el trece de abril de dos mil veintiuno por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Violación a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión", consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción III, de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el siete de junio de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

²⁸ **Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.**

"Artículo 28. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

"...

"II. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía y el espacio público, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, para estos efectos, se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria y no constituya en sí misma un fin, sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de expresión artística o cultural de asociación o de reunión pacífica;

"III. Usar el espacio público sin contar con la autorización que se requiera para ello."



salvar la constitucionalidad de la norma prevista en la fracción III, ya que el análisis de constitucionalidad en dicho precedente de ciñó al análisis preciso de la norma impugnada, pues como se adelantó se trata de normas de derecho administrativo sancionador que establecen la tipificación de conductas que dan lugar a una infracción, sin poderse acudir a interpretaciones que rayan en la creación legal.

94. Por las razones expuestas anteriormente, este Tribunal Pleno concluye que debe **declararse la inconstitucionalidad del artículo 66, fracción III**, de la Ley de Cultura Cívica del Estado de Guanajuato, al ser violatorios de los derechos de libertad de expresión y de asociación consagrados en los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Federal, así como en los diversos 13²⁹ y 15³⁰ de la Conven-

²⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Artículo 13.

"Libertad de pensamiento y de expresión.

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

³⁰ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Artículo 15.

"Derecho de reunión.

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



ción Americana sobre Derechos Humanos, y 19³¹ y 21³² del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

95. SÉPTIMO.—Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³³ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

96. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17, todos en su fracción V, así como del 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida

³¹ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

"Artículo 19.

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

³² **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

"Artículo 21.

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

³³ **"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."



mediante Decreto Número 321 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

97. La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guanajuato.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la fracción V de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17, así como la del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 321, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guanajuato, en atención a lo expuesto en los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta decisión.

TERCERO.—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 su Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez de la fracción V, en sendas porciones normativas "No haber sido suspendido", de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 321, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez de la fracción V, en sendas porciones normativas "o inhabilitado para el desempeño de un cargo público", de los artículos 8, 11, 13, 15 y 17 de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 321, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 66, fracción III, de la Ley de Justicia Cívica del Estado de Guanajuato, expedida mediante el Decreto Legislativo Número 321, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de abril de dos mil veintiuno. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus 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 tercero:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de tres de octubre de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Firman los señores Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las ejecutorias relativas a la controversia constitucional 38/2003 y a la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 799 y XXV, abril de 2007, página 885, con números de registro digital: 19010 y 20101, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de enero de 2024.

Esta sentencia se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 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 19 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

IV. AMNISTÍA. CONSISTE EN EL PERDÓN DE CIERTO TIPO DE DELITOS QUE EXTINGUE LA RESPONSABILIDAD DE SUS AUTORES.

V. AMNISTÍA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN LA REGULA RESPECTO DE DELITOS CUYO CONOCIMIENTO PERTENECE A LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN Y, A NIVEL LOCAL, POR LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS QUE HAN DECIDIDO REGULARLA POR LOS DELITOS DEL ORDEN COMÚN.

VI. AMNISTÍA EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL PODER LEGISLATIVO LOCAL NO TIENE COMPETENCIA PARA ESTABLECER COMO NORMAS SUPLETORIAS DE LA LEY LOCAL, AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y A LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, PORQUE ESTA REGLA DE SUPLETORIEDAD PRETENDE REGULAR CUESTIONES RESPECTO DE LAS CUALES TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA EL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SON SUPLETORIAS DE ESTA LEY EN LO QUE CORRESPONDAN, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL", DE LA LEY DE AMNISTÍA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 65-123, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS



MIL VEINTIDÓS EN EL PERIÓDICO DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

VII. AMNISTÍA EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE COMO LEGISLACIÓN SUPLETORIA DE LA LEY DE LA MATERIA AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y A LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, VIOLA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SON SUPLETORIAS DE ESTA LEY EN LO QUE CORRESPONDAN, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL", DE LA LEY DE AMNISTÍA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 65-123, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS EN EL PERIÓDICO DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO 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 MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LA ÚLTIMA PARTE DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE AMNISTÍA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SON SUPLETORIAS DE ESTA LEY EN LO QUE CORRESPONDAN, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL", EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 65-123, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS EN EL PERIÓDICO DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LA ÚLTIMA PARTE DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE AMNISTÍA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SON SUPLETORIAS DE ESTA LEY EN LO QUE



CORRESPONDAN, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL", EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 65-123, PUBLICADO EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS EN EL PERIÓDICO DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 154/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas en la porción normativa "**Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal**", expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico del Gobierno de esa entidad federativa.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA	Se tienen por impugnado el artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas en la porción normativa que se precisa.	7
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	8
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	9
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer causas de improcedencia ni motivo de sobreseimiento.	10



VI.	ESTUDIO DE FONDO	Analizar la regularidad constitucional del artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal", expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.	10
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa " Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal ".	23
	Retroactividad	La invalidez del artículo impugnado se retrotrae hasta el treinta de septiembre de dos mil veintidós.	
	Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.	
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia, todos del Estado de Tamaulipas, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Décimo Noveno Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa, con residencia en Matamoros, Ciudad Victoria, Nuevo Laredo, Ciudad Reynosa, Tampico y Ciudad Madero.	



VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidéz del artículo 6, fracción II, en su porción normativa "Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal", de la Ley de Amnistía para el Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. 65-123, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos retroactivos al treinta de septiembre de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	24
-------	-----------------	--	----

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 154/2022, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Por escrito presentado el tres de noviembre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de



Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "**Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal**", expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico del Gobierno de esa entidad federativa.

2. Conceptos de invalidez. La promovente considera transgredidos los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal a partir del concepto de invalidez donde argumentó, sustancialmente:

- La porción normativa impugnada establece que, en lo no previsto por la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, se observará de manera supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal; lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud que las Legislaturas Locales no pueden prever la supletoriedad de leyes de observancia general y directa en toda la República Mexicana; máxime que el régimen de aplicación en materia de procedimiento penal y ejecución de penas es único y se encuentra previsto en leyes nacionales, emitidas por el Congreso de la Unión.

Además, por mandato constitucional, la facultad de legislar sobre la materia procesal penal y de ejecución de penas está reservada exclusivamente al Congreso de la Unión conforme lo dispone el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este punto, se atiende que la ley impugnada fue emitida por un Congreso Local, con el objeto de establecer las bases para decretar amnistía en favor de las personas que estén vinculadas a proceso o se les haya dictado sentencia firme ante los tribunales del orden común, por los delitos previstos en el mismo ordenamiento, cometidos hasta la fecha de entrada en vigor de la ley, siempre y cuando no sean reincidentes por el delito que se beneficiarán.

Sin embargo, establece un indebido régimen de supletoriedad, en tanto privilegia la aplicación del ordenamiento local frente al Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal, normas que,



conforme a la Constitución Federal, son ordenamientos únicos en estas materias y en las que sólo el Congreso de la Unión puede legislarlas para establecer las bases, principios y procedimientos que serán de observancia directa en todo el territorio nacional.

Al efecto, trae a cuenta las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, 79/2019, 104/2019 y 260/2020, donde se declaró la invalidez del régimen de supletoriedad que establecían leyes locales respecto de disposiciones de observancia directa en todo el territorio nacional; pues estima que las consideraciones ahí establecidas son igualmente aplicables al presente caso, en el entendido de que el Congreso de Tamaulipas no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes que son de observancia directa en toda la nación, como es el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución de Penas.

3. Admisión y trámite. El **veintidós de noviembre de dos mil veintidós**, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda, **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas a fin de que rindieran sus respectivos informes y les requirió, para que el primero enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, y el segundo exhibiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial donde se publicó. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República con el objeto de que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial conviniera.

4. Informe rendido por el Congreso del Estado de Tamaulipas, a través de la presidente **de la mesa directiva**, donde señaló, en esencia, lo siguiente:

- En el caso, opera la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales y de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sobre la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en virtud de que la amnistía es una figura que permite a las personas vinculadas a proceso o que se les haya dictado sentencia firme ante los tribunales del orden común, librarse de las consecuencias de una conducta criminal tipificada dentro de los delitos previstos en la ley cuestionada, cometidos hasta la fecha de su entrada en vigor, siempre y cuando no sean reincidentes por el delito que se beneficiará.



- De manera que se vincula a la materia penal, pues se trata de una institución que afecta profundamente el proceso, o inclusive puede terminarlo anticipadamente, antes o durante la instrucción, o en fase de ejecución de la sentencia, en la que, por disposición constitucional, el Poder Legislativo de Tamaulipas, está impedido para legislar en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, en términos del artículo 73, fracción XXI, incisos c), de la Constitución Federal.

- Entonces, por exclusión, se justifica la norma supletoria contenida en la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, puesto que el Congreso de esa entidad carece de competencia para legislar la faceta procedimental penal que es indispensable suplir para garantizar el acceso al derecho de amnistía.

- Incluso la Ley de Amnistía expedida por el Congreso de la Unión, en su artículo 3, último párrafo, dispone que serán supletorias a la ley, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Por tanto, en forma de homologación, se considera atinada la redacción del artículo cuya invalidez se solicita.

- De no estimarlo así, la legislación local se apartaría en absoluto del debido proceso, pues con la creación de la ley combatida, se regula un derecho sustantivo, que necesariamente requiere condiciones procesales para que las personas lo hagan válido; es decir, la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales es indispensable para garantizar el acceso a la jurisdicción.

- Lo anterior está en sintonía con lo establecido en los artículos 4, punto 6, 7, 8, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Sumado a ello, la norma recurrida se ajusta a lo prescrito por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), intitulada: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."



- Además, si bien en la acción de inconstitucionalidad **22/2015** y su acumulada **23/2015**, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió un problema similar al que motivó este asunto, donde estimó procedente invalidar el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

- En la especie, la porción normativa cuya invalidez se reclama, no infringe temática reservada al Congreso de la Unión, de manera que es válido que opere la supletoriedad aducida, porque la base de la invalidez no es una operante incompatibilidad entre una ley general y una ley local, menos una supuesta inobservancia al principio de jerarquía normativa, al efecto invoca la tesis P. IX/2010, de rubro: "JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.", de acuerdo con el cual, tratándose de una aparente contradicción de normas basta atender el parámetro de competencia para solucionar los motivos de disenso correspondientes.

- De ahí que el argumento que propone la accionante en apariencia es fundado, pero inoperante, ya que la línea argumentativa diseñada por el Alto Tribunal, en este tipo de asuntos, versa sobre la indebida supletoriedad de normas generales, respecto de legislaciones que traspasen tópicos reservados al legislador federal, así como que la primera define el contenido de la segunda.

5. Informe rendido en representación del **gobernador del Estado de Tamaulipas**, por el subsecretario de Legalidad y Servicios Gubernamentales de la Secretaría General de Gobierno, donde esencialmente señaló que es cierto el acto reclamado en tanto el Ejecutivo de esa entidad promulgó y ordenó la publicación del decreto cuya invalidez se demanda, con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 91, fracción V, de la Constitución Local; no obstante, esos actos carecen de vicios propios.

6. Informes que fueron glosados a los autos mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintitrés, junto con copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, que acompañó el Congreso Local; además, el Poder Ejecutivo de la entidad remitió el decreto impugnado.



7. Alegatos. Por acuerdo de veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, se agregó el escrito de alegatos presentado por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

8. Cierre de instrucción. En proveído de **quince de marzo de dos mil veintitrés** se cerró la instrucción en la presente acción de inconstitucionalidad, quedando en condiciones para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que se plantea la posible contravención de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una norma de carácter estatal.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

10. Artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "**Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el**

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

"...

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

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

"...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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



Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal", expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico del Gobierno de esa entidad federativa; cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 6. La persona interesada o su defensa, podrá solicitar ante el Juez Competente, la aplicación de la amnistía respecto de los delitos establecidos en esta Ley, quien se pronunciará respecto a la procedencia de la misma, para lo cual:

"I. Tratándose de personas vinculadas o sujetas a proceso o indiciadas pero prófugas, se notificará a la Fiscalía General, el desistimiento de la acción penal; o,

"II. Tratándose de personas con sentencia firme, se realizarán las actuaciones conducentes para, en su caso, ordenar su inmediata liberación. **Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal.**"

III. OPORTUNIDAD

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ establece que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales, contados a partir del siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue, para efectos del cómputo del plazo aludido, que no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

³ **"Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



12. En el caso particular, el Decreto 65-123 por el que se aprobó la Ley de Amnistía en el Estado de Tamaulipas, materia de impugnación, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad el jueves **veintinueve de septiembre de dos mil veintidós**, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **inició el** viernes **treinta siguiente** y **venció el** sábado **veintinueve de octubre** de esa anualidad.

13. Cabe señalar que los días treinta y treinta y uno de octubre, así como uno y dos de noviembre, fueron inhábiles; el primero, por ser domingo y, los tres últimos, en términos de lo acordado en la sesión privada celebrada el seis de octubre de dos mil veintidós por el Tribunal Pleno, en términos de lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013.

14. Entonces, si el escrito de demanda **fue depositado** en el buzón judicial al día hábil siguiente, esto es, el **tres de noviembre de dos mil veintidós**, y presentado el subsiguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; **su presentación es oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

15. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos.

16. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ confiere al presidente de ese órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...



17. En el caso particular, la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada del Acuerdo de designación emitido por el Senado de la República, el doce de noviembre de dos mil diecinueve, mediante el cual fue elegida para desempeñar el cargo por un periodo de cinco años, que comprende del dieciséis de ese mes al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

18. Aunado a ello, impugna el artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, al considerar que vulnera derechos humanos contenidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concretamente el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

19. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, pues el asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su representante y se plantea que la porción normativa impugnada vulnera derechos humanos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno tampoco advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

21. La litis en el presente asunto se concreta en analizar la regularidad constitucional del **artículo 6, fracción II, de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas**, en la porción normativa "**Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal**", expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.



22. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que esta última parte es contraria a las garantías de seguridad jurídica y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por establecer la supletoriedad de normas que son de observancia obligatoria en todo el territorio nacional, por mandato constitucional, además de ser legislación única en la materia que regulan.

23. Motivo de invalidez que resulta **fundado**. Para exponer las razones de esta afirmación, en principio, es oportuno atender que la amnistía, entendida como "Perdón de cierto tipo de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores",⁵ es una figura regulada por el Congreso de la Unión respecto de delitos cuyo conocimiento pertenece a los Tribunales de la Federación⁶ y, a nivel local, por aquellos Congresos de los Estados que han decidido regularla por los delitos del orden común.

24. En el caso particular del Estado de Tamaulipas, publicó en el Periódico Oficial de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós la Ley de Amnistía de esa entidad, resultando ilustrativo destacar de la exposición de motivos que le dio origen, que fue a partir de lo dispuesto por el artículo 58, fracción XX, de la Constitución Local, que prevé la posibilidad de conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento corresponde exclusivamente a los Tribunales del Estado, sumado al contenido del artículo 115 del Código Penal en la entidad que prevé esa figura,⁷ que el legislador encontró la necesidad de instituir en ley el olvido

"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."

⁵ Así definida por la Real Academia Española:

Amnistía. Del gr. ἀμνηστία amnēstía; propiamente 'olvido'. Perdón de cierto tipo de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores.

Consultado en: <https://dle.rae.es/amnist%C3%ADa#otras>.

⁶ Conforme a lo previsto por la fracción XXII del artículo 73 de la Constitución Federal que dispone:

"**Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

"**XXII.** Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación."

⁷ "**Artículo 115.** La amnistía extingue tanto la acción penal como las sanciones impuestas, quedando subsistente la reparación del daño. Sus efectos se determinarán en la ley que se dicte al respecto."



legal y la extinción de responsabilidad penal de los autores de algunos delitos, cuando se adviertan circunstancias justificadas por las que merezcan un trato o protección especial de acuerdo a su condición social o de desventaja, o bien, que en razón de las carencias del sistema de justicia o de reinserción social, así como una forma de paliar el hacinamiento en centros de ejecución de sanciones, de modo que resulte más aconsejable, desde la perspectiva del Juez o el tribunal competente, a solicitud de la institución o persona interesada o legitimada, acordar el beneficio de la amnistía.

25. Sumado a lo anterior, se advierte que el legislador consideró relevante armonizar la ley de amnistía con las normas constitucional y penal federales en esa materia, y con ese fin dispuso la aplicación supletoria del **Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal** para lo no previsto en la legislación local.

26. En ese contexto, la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas dispone en su artículo 1, lo siguiente:

"Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general y obligatoria en el Estado de Tamaulipas, y tiene por objeto establecer las bases para decretar amnistía en favor de las personas que estén vinculadas a proceso o se les haya dictado sentencia firme ante los tribunales del orden común, por los delitos previstos en esta Ley, cometidos hasta la fecha de entrada en vigor de la misma, siempre y cuando no sean reincidentes por el delito que se beneficiará."

27. Además, de la lectura al ordenamiento legal en cuestión se obtiene que también prevé a las autoridades encargadas de su aplicación (artículo 2); la aceptación de diversas referencias para los efectos de la propia ley (artículo 3); los supuestos en que se decretará amnistía (artículo 4); la facultad del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial para emitir acuerdos generales que normen el procedimiento, incluyendo plazos para sustanciar las solicitudes de amnistía ajustándolos a los previstos en la misma ley (artículo 5); las personas facultadas para solicitar la aplicación de la amnistía, requisitos y procedimiento a seguir (artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 19); el momento en que produce sus efectos la ley (artículo 12); las consecuencias jurídicas y procesales de la amnistía (artículos 13, 14



y 15); la integración de la Comisión Especial por parte del Poder Legislativo, para que dé seguimiento a lo previsto por esa ley, además para conocer de casos relevantes y el procedimiento a seguir (artículos 16, 17 y 18); así como el deber del Poder Judicial de incluir en su informe anual de actividades, las solicitudes de amnistía recibidas, resueltas y pendientes de resolver (artículo 20).

28. A partir de lo anterior, es posible sostener que la Ley de Amnistía para el Estado de Tamaulipas tiene por objeto establecer las bases, términos y procedimientos que habrán de agotarse para decretar amnistía en favor de personas que estén vinculadas a proceso o se les haya dictado sentencia firme ante los tribunales del orden común; de manera que la supletoriedad prevista en la última parte de la fracción II de su artículo 6 sólo puede entenderse en relación con aspectos propios de la materia procedimental penal y de ejecución de penas.

29. Entonces, es necesario atender lo previsto en el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ en tanto señala que es el Congreso de la Unión el que tiene la facultad para expedir, entre otras, la legislación única en materia procedimental penal y de ejecución de penas que habrá de regir en la República; excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

30. Con base en lo anterior fue que el cinco de marzo de dos mil catorce se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual en lo concerniente al ámbito de aplicación, en su artículo 1,⁹ señala que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana,

⁸ "Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(REFORMADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 2013)

"XXI. Para expedir:

"...

(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)

"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.**"

⁹ "Artículo 1o. Ámbito de aplicación



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.

31. En tanto que su objeto está contenido en el numeral 2¹⁰ y consiste en 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.

32. Aunado a lo anterior, en el artículo octavo transitorio previó el deber de la Federación y las entidades federativas de publicar las reformas a sus leyes y normatividad complementaria que resultara necesaria para la implementación de ese ordenamiento.¹¹

33. De manera que el legislador local únicamente tiene competencia para llevar su actividad respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero no para

"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."

¹⁰ **"Artículo 2o.** Objeto del código

"Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

¹¹ **"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."



establecer que éste puede ser de aplicación supletoria para un ordenamiento estatal.

34. Lo mismo sucede con la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el jueves dieciséis de junio de dos mil dieciséis, que tiene por objeto, conforme su artículo 1, lo siguiente:

"I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

"II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal; y,

"III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

"Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en esta ley."

35. El ámbito de aplicación lo regula el artículo 2 al señalar que las disposiciones de esa ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en la propia ley.¹²

¹² **Artículo 2.** Ámbito de aplicación

"Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta ley. "Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.



36. Asimismo, en el artículo transitorio quinto¹³ quedó dispuesto que la Federación y las entidades federativas deberían publicar las reformas a sus leyes que resultaran necesarias para la implementación de esa ley.

37. De donde resulta que la legislación que se emita en las Entidades Federativas o la Ciudad de México tendrán que ajustarse a lo dispuesto por la Ley Nacional de Ejecución Penal, en tanto se trata de legislación complementaria; de manera que no existe posibilidad de que un Congreso Local pueda prever a la ley general como normas de aplicación supletoria a la legislación estatal.

38. Por lo anterior, asiste razón a la accionante cuando sostiene que el legislador del Estado de Tamaulipas carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas generales cuando éstas son determinadas por el legislador federal.

39. Es oportuno traer a cuenta que este Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre la supletoriedad de leyes generales, como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Ley General de Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal, concluyendo que no corresponde a las Legislaturas de los Estados señalar cuándo cobran aplicación supletoria, ya que esa regla de supletoriedad pretende regular aspectos propios de la materia procedimental penal, respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso de la Unión.

40. Los precedentes en ese sentido son los siguientes:

"En lo conducente y para la aplicación de esta ley deben atenderse también los estándares internacionales."

¹³ **Quinto.** En un plazo que no exceda de ciento ochenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes que resulten necesarias para la implementación de esta ley, así como lo dispuesto en el artículo 92, fracción V en materia de seguridad social.

"A la entrada en vigor de la presente ley, en aquellos lugares donde se determine su inicio, tanto en el ámbito federal como local, se deberá contar con las disposiciones administrativas de carácter general correspondientes, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse las autoridades involucradas."



a. En la sesión correspondiente al cuatro de junio de dos mil dieciocho, resolvió la acción de inconstitucionalidad **22/2015** y su acumulada **23/2015**,¹⁴ donde declaró la invalidez de una disposición del Estado de Zacatecas que adoptaba como supletorio el Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir de las razones siguientes:

"**74.** 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 no puede ser supletoria de la ley local en esta materia, al ser la que define el contenido de ésta; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

"**75.** En efecto, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia; 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.

"**76.** Tampoco puede preverse la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata, 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 prevé, en el artículo 9o., la supletoriedad del referido Código respecto de sus disposiciones.

"**77.** En este sentido, debe declararse 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.

¹⁴ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, párrafo segundo, 3, fracción IX, 7, 8 y 47 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.



"78. Dada la invalidez decretada respecto de la porción normativa referida, el párrafo tercero del citado artículo 2, impugnado, adquiere otro sentido, al ya no entenderse en términos de supletoriedad, sino de sistema, es decir, como parte del marco jurídico conforme al cual debe interpretarse la ley local en materia de trata; de ahí que deba reconocerse su validez."

b. Siguiendo el anterior criterio se falló la acción de inconstitucionalidad **79/2019**,¹⁵ en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, donde se declaró la invalidez, entre otros, 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, en tanto el legislador local no es competente para establecer las normas de aplicación supletoria, ya que éstas fueron determinadas por el legislador federal en la Ley General de Desaparición Forzada; y por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales tampoco puede ser previsto como norma de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal el Congreso Local solamente es competente para emitir la legislación complementaria que depende directamente de lo dispuesto en la legislación nacional, de manera que no existe omisión u oscuridad por parte de la entidad federativa en cuanto al procedimiento, simplemente es un aspecto que constitucional y legalmente no puede regular.

c. Con iguales consideraciones, se resolvió el veintiuno de julio de dos mil veinte la acción de inconstitucionalidad **128/2019**,¹⁶ porque se estudió el artículo

¹⁵ Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores 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 Zaldivar 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.

¹⁶ Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores 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,



6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas que era de tenor semejante a la legislación de Tabasco antes analizada.

d. La acción de inconstitucionalidad **45/2019**,¹⁷ fallada en la sesión de dos de junio de dos mil veinte, declaró la invalidez del último párrafo del artículo 1 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por establecer que en todo lo no previsto por esa ley resultaba aplicable de manera supletoria, según correspondiera, entre otros, el Código Nacional de Procedimientos Penales.

e. En la acción de inconstitucionalidad **104/2019**,¹⁸ resuelta en la sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, se declaró la invalidez del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Co-

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 señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez total del precepto y anunció voto particular.

¹⁷ 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 los considerandos sexto y séptimo relativos al estudio de fondo, en sus partes primera y segunda, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo último, y 40 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

¹⁸ Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas" y "el Código Nacional de Procedimientos Penales", de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la de sus diversas porciones normativas "el Código Penal Federal", así como "y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte".



metida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, en la porción normativa que indica "la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Código Nacional de Procedimientos Penales," por ser contraria a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad en virtud de que fue emitida por una autoridad que no contaba con competencia para hacerlo.

f. En la misma línea argumentativa se resolvió el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, la acción de inconstitucionalidad **184/2020**,¹⁹ en la que se examinó y declaró la invalidez del artículo 5 de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato.

g. Asimismo, en la sesión de once de julio de dos mil veintidós, al resolver la acción de inconstitucionalidad **260/2020**,²⁰ este Tribunal Pleno se pronunció en torno a la inconstitucionalidad de la regla de supletoriedad contenida en el

¹⁹ Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas 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 señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

²⁰ Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo del tema 1, denominado "Supletoriedad", en sus subtemas 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, en sus porciones normativas "el Código Nacional de Procedimientos Penales", "la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes", "la Ley Nacional de Ejecución Penal" y "el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chiapas", y 79, en su porción normativa "supletoriamente el Código Nacional de Procedimientos Penales", del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedido mediante el Decreto No. 263, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.



artículo 1, párrafo segundo, del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, referida a la aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, estableciendo que si bien la Ley Nacional incluye ciertas referencias a las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación o de los Poderes Judiciales de cada entidad federativa (artículos 3, fracción XIII;²¹ 103²² y 155);²³ ello no puede llevarse al extremo de aceptar que los Estados tienen competencia para regular sus propios esquemas de supletoriedad en esta materia de ejecución de penas fuera de lo ya expresamente previsto en la Ley Nacional, ni menos para disponer que la Ley Nacional tendrá aplicación supletoria en el Estado, en tanto que la aplicación de ésta es de carácter directo en toda la República, incluso, regula sus propios escenarios de supletoriedad en los artículos 8²⁴ y 155,²⁵ y agregó:

²¹ **Artículo 3. Glosario**

"Para los efectos de esta ley, según corresponda, debe entenderse por:

"...

"XIII. Ley Orgánica: A la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la ley orgánica del poder judicial de cada entidad federativa."

²² **Artículo 103. Inicio de la Ejecución**

"La administración del Juzgado de Ejecución al recibir la sentencia o el auto por el que se impone la prisión preventiva, generará un número de registro y procederá a turnarlo al Juez de Ejecución competente, para que proceda a dar cumplimiento a tales resoluciones judiciales.

"...

"El Juez de Ejecución prevendrá al sentenciado para que, dentro del término de tres días, designe un defensor particular y, sino lo hiciera, se le designará un defensor público, para que lo asista durante el procedimiento de ejecución en los términos de esta ley, de la ley orgánica respectiva y del código.

"...

"El Juez de Ejecución solicitará a la autoridad penitenciaria que en el término de tres días remita la información correspondiente, para la realización del cómputo de las penas y abonará el tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario cumplidos por el sentenciado."

²³ **Artículo 155. Procedencia**

"Su ejecución se sujetará a la regulación de esta ley, de las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales, del Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto al régimen de audiencias y actos procesales, aplicando supletoriamente las demás disposiciones en materia de ejecución de medidas cautelares, en lo conducente a las condiciones diversas a la prisión preventiva."

²⁴ **Artículo 8. Supletoriedad**

"En todo lo no previsto por la presente ley se atenderá en lo conducente a lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y a las leyes penales aplicables."

²⁵ **Artículo 155. Procedencia**

"Su ejecución se sujetará a la regulación de esta ley, de las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales, del Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto al régimen de audiencias y actos



"81. Lo destacado es que, conforme al artículo quinto transitorio²⁶ del Decreto por el que se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, se facultó y vinculó a las entidades federativas a publicar las reformas a sus leyes que resultaren necesarias para la implementación de dicha Ley Nacional, lo que indica que las leyes emitidas localmente tendrían que ajustarse a lo dispuesto en dicho ordenamiento.

"82. Así, el contenido de la legislación local complementaria es determinado por la Ley Nacional, y no a la inversa, lo que excluye la posibilidad de que una Legislatura Local disponga que tal ordenamiento será supletorio a su marco jurídico.

"83. En cualquier caso, lo relevante es que los Congresos Locales no tienen competencia para disponer que la Ley Nacional de Ejecución Penal será supletoria a las leyes complementarias que se emitan localmente para lograr la implementación de dicha legislación nacional. Esto es, no corresponde a las Legislaturas de los Estados señalar cuándo cobra aplicación supletoria la Ley Nacional de Ejecución Penal, máxime si esa regla de supletoriedad pretende regular aspectos propios de la materia procedimental penal –y en concreto, de la ejecución de penas– respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso de la Unión."

h. Finalmente, en la sesión de doce de julio de dos mil veintidós, al resolver la acción de inconstitucionalidad **102/2020**,²⁷ entre otros temas, se declaró la

procesales, aplicando supletoriamente las demás disposiciones en materia de ejecución de medidas cautelares, en lo conducente a las condiciones diversas a la prisión preventiva."

²⁶ "Quinto. En un plazo que no exceda de ciento ochenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes que resulten necesarias para la implementación de esta ley, así como lo dispuesto en el artículo 92, fracción V en materia de seguridad social."

²⁷ Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea parte", de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron por la invalidez de todo el precepto. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente."



invalidez del artículo 6 de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, en sus porciones normativas "la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas", así como "y los tratados aplicables de los que el Estado Mexicano sea parte", en tanto el Poder Legislativo Local carece de competencia para decidir en torno al régimen de supletoriedad de normas generales cuando éstas son determinadas por el Congreso de la Unión.

41. Corolario de lo anterior, es posible concluir que en aquellas materias en las que constitucionalmente se encuentra prevista la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para emitir la legislación única, como sucede en el caso de la materia procedimental penal y de ejecución de penas, los Congresos Locales carecen de competencia para establecer en su legislación la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal porque se trata de disposiciones de aplicación directa en la República Mexicana, de manera que su observancia es obligatoria aun cuando no se encuentre así previsto en el ordenamiento Estatal; quedando sólo facultados para emitir legislación complementaria.

42. Lo anterior, en la medida que la conclusión derivada de los precedentes invocados obedece, primero, a que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar para emitir un Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal y, segundo, porque tienen el carácter de ordenamientos nacionales, de donde se entiende que rigen en toda la República.

43. De manera que lo jurídicamente adecuado es, en su caso, señalar en las Legislaturas Locales que lo consideren necesario, que el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal, son de aplicación directa y deben ser observados en los procedimientos ahí previstos.

44. En este contexto, al resultar fundado el concepto de invalidez formulado por la comisión accionante, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa que dice: "**Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal**" de la **fracción II del artículo 6 de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas**, expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico del Gobierno de esa enti-



dad federativa, por ser violatorio del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16, en relación con el 73, fracción XXI, inciso c), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. EFECTOS

45. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

46. Declaratoria de invalidez: En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la última parte de la fracción II del artículo 6 de la Ley de Amnistía del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa "**Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal**", expedida mediante Decreto Número 65-123, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico del Gobierno de esa entidad federativa.

47. Retroactividad: La invalidez tendrá efectos retroactivos al treinta de septiembre de dos mil veintidós, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

48. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez: La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.

49. 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.

50. Notificaciones: Además, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia, todos del Estado de Tamaulipas, así



como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Décimo Noveno Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en esa entidad federativa con residencia en Matamoros, Ciudad Victoria, Nuevo Laredo, Ciudad Reynosa, Tampico y Ciudad Madero.

VIII. DECISIÓN

51. 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 6, fracción II, en su porción normativa "Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal", de la Ley de Amnistía para el Estado de Tamaulipas, expedida mediante el DECRETO No. 65-123, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos retroactivos al treinta de septiembre de dos mil veintidós, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, conforme a lo expuesto en los apartados VI y VII de esta decisión.

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

Notifíquese; por 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, particularmente el párrafo 46, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, fracción II, en su porción normativa "Son supletorias de esta Ley en lo que correspondan, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal", de la Ley de Amnistía para el Estado de Tamaulipas.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez tenga efectos retroactivos al treinta de septiembre de dos mil veintidós, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse también al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General de Justicia y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Tamaulipas, así como a los Tribunales Colegiados y de Apelación del Décimo Noveno Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas con residencia en Matamoros, Ciudad Victoria, Nuevo Laredo, Ciudad Reynosa, Tampico y Ciudad Madero.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,



Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que corresponderá a las personas operadoras jurídicas 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. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de doce de septiembre de dos mil veintitrés previo aviso a la presidencia.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2024.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015 y 260/2020 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas y 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 657; Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1586, con números de registro digital: 28092 y 31559, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 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 19 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS. ENGLOBALAN LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, DESTINO AL GASTO PÚBLICO, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

V. CONTRIBUCIONES. SUS ELEMENTOS ESENCIALES CONSTITUYEN EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL ANÁLISIS DE SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

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

VII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA CUANTIFICACIÓN DE SU BASE GRAVABLE A PARTIR DEL PRODUCTO QUE RESULTE DEL BENEFICIO DE METROS DE LUZ QUE TIENE CADA PREDIO, EL DESTINO DEL MISMO Y SI ÉSTE NO TIENE CONTRATO CON LA EMPRESA QUE SUMINISTRA LA ENERGÍA ELÉCTRICA RESULTA DESPROPORCIONAL E INEQUITATIVO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN; 61 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI; 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).



VIII. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN; 61 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI; 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO; 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

IX. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS QUE NO ATIENDAN A LOS COSTOS QUE IMPLICA PRESTAR DICHOS SERVICIOS RESULTAN DESPROPORCIONADAS, PUES NO RESPONDEN AL GASTO QUE EFECTUÓ EL MUNICIPIO PARA BRINDARLOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 59, FRACCIONES I Y IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI; 41, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS; 46, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO; 30, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

X. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS QUE NO ATIENDAN A LOS COSTOS QUE IMPLICA PRESTAR DICHOS SERVICIOS VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 59, FRACCIONES I Y IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "POR BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI; 41, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS; 46, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO; 30, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; Y 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS [INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LOS ARTÍCULOS 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, ASÍ COMO SU "ANEXO 2: RECURSO DE REVISIÓN"; 62 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, ASÍ COMO SU "ANEXO DOS (ARTÍCULO 61. ALUMBRADO PÚBLICO)"; 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO, ASÍ COMO SU "ANEXO DOS: RECURSO DE REVISIÓN"; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, ASÍ COMO SU "ANEXO UNO: RECURSO DE REVISIÓN", Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, ASÍ COMO SU "ANEXO 1 (ARTÍCULO 52) DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO.", TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XII. 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 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN; 59, FRACCIONES I Y IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS, ASÍ COMO", Y 61 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI; 46, FRACCIONES I Y II, Y 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO; 30, FRACCIÓN VII, Y 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; 34, FRACCIÓN I, Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS; Y 41, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS; 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, ASÍ COMO SU "ANEXO 2: RECURSO DE REVISIÓN"; 62 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, ASÍ COMO SU "ANEXO DOS (ARTÍCULO 61. ALUMBRADO PÚBLICO)"; 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO, ASÍ COMO SU "ANEXO DOS: RECURSO DE REVISIÓN"; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, ASÍ COMO SU "ANEXO UNO: RECURSO DE REVISIÓN", Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ



SANTOS, ASÍ COMO SU "ANEXO 1 (ARTÍCULO 52) DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO.", TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 69 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN; 59, FRACCIONES I Y IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN DE LOS REGISTROS, ASÍ COMO", Y 61 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI; 46, FRACCIONES I Y II, Y 66 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO; 30, FRACCIÓN VII, Y 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO; 34, FRACCIÓN I, Y 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS; Y 41, FRACCIONES I, II, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS; 70 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, ASÍ COMO SU "ANEXO 2: RECURSO DE REVISIÓN"; 62 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, ASÍ COMO SU "ANEXO DOS (ARTÍCULO 61. ALUMBRADO PÚBLICO)"; 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO, ASÍ COMO SU "ANEXO DOS: RECURSO DE REVISIÓN"; 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, ASÍ COMO SU "ANEXO UNO: RECURSO DE REVISIÓN", Y 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, ASÍ COMO SU "ANEXO 1 (ARTÍCULO 52) DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO.", TODAS DEL ESTADO DE TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 46/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Los problemas jurídicos que se plantean son: 1. ¿Las normas impugnadas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público municipal violan el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina –entre



otros elementos— por el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio?

2. ¿Las normas que prevén cobros por la búsqueda y por la expedición de documentos en copias simples y certificadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal?

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por la Comisión accionante.	13
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	14
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta, quien ejerce su representación legal, acreditó su personalidad y alega violaciones a derechos humanos.	16
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA		
V.1.	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario	Es infundada , pues es criterio de la actual integración del Pleno de este Alto Tribunal que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano.	18



V.2.	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública	Es infundado , pues el Texto Constitucional no establece limitante en torno a los derechos humanos que puede defender dicho órgano constitucional autónomo.	19
VI.	ESTUDIO DE FONDO		
VI.1.	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público	Son inconstitucionales, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que su base gravable se determina, entre otros elementos, por el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio.	23
VI.2.	Análisis de las normas que prevén cobros por la búsqueda y por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública	Son inconstitucionales, pues violan el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que las tarifas no guardan una relación razonable con el costo que le genera al Estado la prestación del servicio.	44
VII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez, así como la invalidez por extensión, de los anexos relacionados con los cobros por el servicio de alumbrado público municipal. Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Tlaxcala. Se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad. Deberá notificarse el fallo a los Municipios involucrados, por ser los encargados de la aplicación de las normas invalidadas.	58



<p>VIII</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidéz de los artículos 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 59, fracciones I y IV, en su porción normativa "búsqueda de información de los registros, así como", y 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, 41, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 46, fracciones I y II, y 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, 30, fracción VII, y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, y 34, fracción I, y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidéz, por extensión, del artículo 70 y del "Anexo 2: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, del artículo 62 y del "Anexo Dos (artículo 61. alumbrado público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, del artículo 67 y del "Anexo dos: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, del artículo 45 y del "Anexo uno: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y del artículo 53 y del "Anexo</p>	<p>63</p>
-------------	------------------------	--	-----------



		<p>1 (artículo 52) derecho de alumbrado público" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós, en términos de lo señalado en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **cuatro de septiembre de dos mil veintitrés**, por el que emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 46/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado a través del buzón judicial el veinticinco de enero de dos mil veintitrés y recibido al día



siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"a) Cobros por servicio de alumbrado público:

"1. Artículo 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"2. Artículo 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"3. Artículo 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"4. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"5. Artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"b) Cobros excesivos y desproporcionados por servicios de reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información:

"1. Artículo 59, fracciones I y IV, en la porción normativa: 'Por búsqueda de información de los registros', de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"2. Artículo 41, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"3. Artículo 46, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

¹ Fojas 1 y 30 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



"4. Artículo 30, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"5. Artículo 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

"Dichos ordenamientos fueron publicados el 26 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala."

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

La Comisión accionante considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 1 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• **PRIMERO. Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público municipal.** Los artículos impugnados en el inciso a) del apartado III de la demanda, contenidos en cinco leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, establecen tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público las cuales dependerán de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guardan con la fuente de alumbrado público.

Las normas impugnadas de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala transgreden los principios de justicia tributaria al prever que el cobro por el servicio de alumbrado público se calculará atendiendo al "beneficio en metros luz" o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

La naturaleza del servicio de alumbrado público consiste en proporcionar iluminación artificial en los espacios públicos en que se desarrolla la vida cotidiana de todas las personas que habitan en determinada localidad y no sólo las y los habitantes o las personas residentes, sino también a todas aquellas que se encuentran transitando por el mismo, con el fin de inhibir algún tipo de riesgo que pudiera desarrollarse en áreas carentes de iluminación. En ese sentido, el costo que los contribuyentes deben erogar para contribuir a la prestación de dicho



servicio público debe ser igual para cada uno de ellos, pues todos se benefician en la misma medida de aquél.

Las normas controvertidas establecen una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual, si bien es cierto toma en consideración el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, introduce como elemento indispensable para la cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros de luz. En otras palabras, el Congreso tlaxcalteca consideró como componente determinante para fijar la tarifa de la contribución un aparente beneficio en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de la luminaria.

Así, es evidente que el legislador definió el cobro del derecho con base en un parámetro de mayor o menor beneficio presuntamente obtenido por la simple ubicación de los predios, perdiendo de vista que el objeto del servicio no es beneficiar a una persona en particular, sino a toda la población y transeúntes en el territorio municipal correspondiente.

En esa tesitura, los preceptos impugnados establecen una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes de los Municipios tlaxcaltecas, cuya base gravable la determina el mayor o menor beneficio que obtengan los contribuyentes debido a los metros de frente del inmueble respecto a la fuente de alumbrado público.

Es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que, para la cuantificación de las cuotas, en el caso de los derechos por servicios, debe identificarse el tipo de servicio público que se trate y el costo que le representa al Estado prestar ese servicio; por ende, no puede considerarse para tales efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier elemento distinto al costo.

En el caso, la cuota a pagar en los artículos impugnados se determinará a partir de un elemento ajeno, que no atiende al valor que le representa a los Municipios la prestación del servicio de alumbrado público.

Así, las normas impugnadas no observan el principio de proporcionalidad tributaria, dado que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en



atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas "derechos", que implican el deber de congruencia entre la actuación o servicio que presta el Estado y la cuantificación de su magnitud; además, no son acordes con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecer diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local estableció.

Lo anterior ha sido reiterado en gran número de precedentes de este Máximo Tribunal Constitucional, como son las diversas acciones de inconstitucionalidad 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, en los cuales se declaró la invalidez de normas que establecían el cobro por concepto de derecho por la prestación de servicio de alumbrado público, en atención al aparente "beneficio" del sujeto pasivo con la fuente de iluminación artificial pública.

• **SEGUNDO. Cobros por la búsqueda, expedición de documentos en copias simples y certificadas, así como por su digitalización, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.** Los artículos impugnados contenidos en cinco leyes de ingresos municipales de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, señalados en el inciso b) del apartado III de la demanda inicial, establecen cobros injustificados y desproporcionales, pues no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de la información; por tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En efecto, el Congreso Local debió establecer tarifas acordes con las erogaciones que realmente les representan a los Ayuntamientos la prestación de los servicios relativos.

Las normas impugnadas gravan la simple búsqueda de documentos solicitados, así como la reproducción de información en copias simples y certificaciones, aproximadamente, las siguientes cantidades: 1) por la simple búsqueda de documentos \$51.87 a \$155.61 pesos; 2) por la expedición de copias simples \$51.78 a \$103.74 pesos; 3) por cada foja adicional en copia simple \$20.74 pesos; 4) por la expedición de copias certificadas de documentos \$144.11 pesos; y 5) por cada hoja adicional certificada \$13.48 hasta \$72.61 pesos.



Por otra parte, se advierte que el legislador local estableció tarifas diferenciadas en la modalidad de copias en atención a las hojas que excedan de una primera cantidad, tal como acontece en el Municipio de Santa Apolonia Teacalco, en el cual las primeras 10 hojas tiene un costo y cada foja adicional tendrá otro valor.

También se advierten cuotas diferenciadas para la modalidad de copias certificadas cuando se exceda de un número específico de fojas, como acontece en los Municipios de Lázaro Cárdenas y Santa Apolonia Teacalco.

En los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi y Lázaro Cárdenas, el Congreso Local estableció tarifas por la simple búsqueda de documentos relativos a los registros de ubicación de lotes, la matrícula de identidad militar, así como de aquellos que obran en el archivo municipal, que oscilan entre 1 UMA y 1.5 UMA; e incluso instauró cuotas por cada año de búsqueda.

Así, las normas impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria, pues las tarifas no guardan relación directa con los gastos que le representa a los Municipios la prestación de esos servicios.

Este Alto Tribunal ha sostenido que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, deberán ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, lo que significa que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de la información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda; en tanto que cobrar las cantidades previstas por el legislador por la entrega de información en copias simples, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, se consi-



dera como desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca cobro adicional por la entrega cuando rebase cierto tope.

Cabe señalar que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 182/2021, así como las diversas 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, se vinculó al Congreso de Tlaxcala para que se abstenga de emitir normas con los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados en las sentencias respectivas.

4. Registro del expediente y turno del asunto. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 46/2023, y turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.

5. Admisión de la demanda. La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo de Estado de Tlaxcala. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el tres de abril de dos mil veintitrés,² Bladimir Zainos Flores, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

² Página 24 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.



Causales de improcedencia

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario

En la demanda se cuestionaron determinados artículos en tanto establecen una contribución por el "derecho municipal" de servicio de alumbrado público, con relación al cobro, al estimarlas contrarias a los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad y equidad tributarias; así como el cobro por la búsqueda de información pública que les sea solicitada por los ciudadanos, lo que desde la perspectiva de la accionante viola el derecho de acceso a la información pública.

La legitimación de la Comisión Nacional accionante está acotada a la vulneración a derechos humanos de las personas, siendo que, en el caso de las personas morales, éstas pueden acudir a la Justicia Federal y ejercer el medio de control constitucional pertinente por sí mismas, puesto que gozan de derechos humanos únicamente para el cumplimiento de sus propios fines.

En la demanda no se explicó por qué se vulneraría materialmente el derecho de proporcionalidad tributaria, esto es, no se demuestra que la norma sea excesiva en el cobro de los derechos que prevé, pues a *contrario sensu*, dicha interpretación conllevaría posibilitar la impugnación de la totalidad del sistema tributario y vaciaría de contenido la regla de legitimación impuesta a ese organismo constitucional autónomo.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido. Asumir lo contrario, implicaría que dicho organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública



La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se rige a la materia específica que se señala en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

En el caso, quien reviste legitimación para instar un medio de control constitucional como en el que se actúa, lo es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

De ahí que, para que sea procedente un medio de control constitucional, en el que se estudie la actualización de la legitimación a favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es necesario que se atienda a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, del cual se advierte que los órganos garantes en materia de transparencia, a nivel federal o local, son los que tienen legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en la que se haga valer la posible contradicción de una norma y la Carta Magna, cuando se alegue la vulneración al derecho de acceso a la información pública.

Por tanto, resulta manifiesto e indudable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no tiene legitimación para promover su demanda en contra de las normas que impugna, por lo que se actualiza la improcedencia establecida en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

En cuanto al fondo

• **PRIMERO.** Es infundado el concepto de invalidez relativo a que las tarifas a pagar por la prestación del servicio de alumbrado público son inconstitucionales



por depender de la ubicación de los predios en relación con la distancia que guarden con la fuente de alumbrado público.

Son inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez, en relación con la supuesta falta de competencia y violación al principio de legalidad tributaria, dado que es obligación de los ciudadanos contribuir de manera equitativa y proporcional con el gasto público del Estado, a través de contribuciones que se encuentren establecidas en ley, las cuales deben ser pagadas por las personas que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma, de ahí que la norma impugnada contiene una contribución de las denominadas derechos y no un impuesto.

Las porciones controvertidas al establecer e identificar el hecho imponible real que se encuentra en la base, lleva a concluir que, en efecto, se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los derechos, pues, aunque el precepto impugnado no lo establezca en forma detallada, el servicio en mención comprende la instalación y mantenimiento de lámparas, focos, así como cualquier costo originado al Municipio para transformar la energía eléctrica en luminosa.

En términos de lo dispuesto en las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, la cuota del derecho se determina por el costo que origina el servicio de alumbrado público entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, así como los poseedores o propietarios de predios rústicos o urbanos dentro del territorio que comprenden los Municipios donde se aplica la ley impugnada.

Tal cálculo no toma como base el consumo individual de energía eléctrica de cada habitante, sino el costo que tiene para la autoridad prestar el servicio de alumbrado público; por ello, si bien existen criterios definidos por el más Alto Tribunal sobre la inconstitucionalidad porque grava la energía eléctrica, sin atender al costo del servicio, por lo que en ese caso constituía un verdadero impuesto, pero eso no acontece en la especie.

No se invade la competencia federal, porque las porciones normativas no imponen un tributo a la energía eléctrica, sino un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público municipal, extremo que fija la competencia en favor de la Legislatura Local.



Las porciones normativas impugnadas establecen como base el costo general generado en el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público, a efecto de obtener la tarifa (importe) que se traduce en el resultado de dividir el monto correspondiente a la base (costo global del servicio de alumbrado público) entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso de Tlaxcala advirtió, previo a la publicación de las leyes de ingresos, que en efecto resultaba inconstitucional tomar como base para el pago del servicio de alumbrado público el consumo de energía eléctrica; de ahí que prescindiera de dicho esquema de cobro, situación que se corrobora de la literalidad de los artículos impugnados, como ha quedado demostrado, en ningún momento considera tal elemento para el cálculo de su base gravable, ni forma parte de los elementos de la contribución; de ahí que si resulta competencia del Congreso Local gravar la prestación.

Con base en lo anterior, es de afirmarse que el derecho de alumbrado público no grava el consumo de energía eléctrica, sino la prestación del servicio de alumbrado público.

El hecho de que las disposiciones impugnadas prevean tarifas para distintos tipos de sujetos (propietarios o poseedores de viviendas, de negocios o de comercios pequeños, medianos, grandes y super grandes), las cuales aumentan o disminuyen en función del consumo de kilovatio hora (KWH), es para establecer tarifas progresivas, pero, se reitera, el legislador local utilizó el referido elemento –kilovatio hora– para establecer tarifas más altas para consumidores mayores y tarifas más bajas para consumidores menores, pero no para definir cuál sería el objeto (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (el costo que le genera al Municipio brindar el servicio), los cuales sí guarden estrecha relación con la prestación de un servicio público, a saber: alumbrado público.

• **SEGUNDO.** Es infundado el concepto de invalidez relativo a la norma que se aduce prevé cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda y expedición de copias simples y certificadas no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.



No se contraviene el principio de gratuidad consagrado en la Ley Fundamental, porque el cobro se basa en el costo que le genera al Municipio la expedición o la búsqueda de los documentos en donde se hace constar la información pública a la que tienen derecho de acceder las personas; esto es así, porque si bien la información relativa al quehacer del Estado es pública de oficio, también lo es que, la entrega a través de medios físicos de la información o de la que deriva de la búsqueda original materia de la primera solicitud, sí genera un costo que debe ser cobrado.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. Mediante escrito recibido el veintisiete de abril de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ José Rufino Mendieta Cuapio, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, en representación del titular de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

Causal de improcedencia

• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario

Si bien la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue facultada para promover acciones de inconstitucionalidad con motivo de la adición del inciso g), realizada al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, esta legitimidad no le atribuye la facultad de impugnar cualquier norma, sino únicamente las relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, por lo que, la reclamación por violación a los principios en materia tributaria, prevista en el artículo 31, fracción IV, constitucional, no es materia de sus atribuciones, como tampoco está legitimada para impugnar o combatir temas de impuestos o contribuciones. En el recurso de reclamación 19/2018, interpuesto por la citada Comisión, en contra del auto que desechó la acción de inconstitucionalidad 19/2018, resuelto por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, se desprende el criterio de que dicho órgano sólo puede impugnar normas generales

³ Página 8 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala.



en materia de sus atribuciones, como son derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

En cuanto al fondo

• Si bien es cierto que mi representada hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución Local, los actos de sanción y promulgación de ninguna manera deben considerarse faltos de fundamentación y motivación, ni mucho menos arbitrarios, toda vez que los actos de sanción y promulgación realizados por la gobernadora del Estado, que se verifiquen en cumplimiento a un decreto emitido por el Congreso Local, no son actos aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto por el cual el Ejecutivo Estatal lo da a conocer a los habitantes a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. De manera que, la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo permite que la norma jurídica adquiera plena validez, pues, sin los actos de éste, la ley aprobada por el Congreso Local no nacería a la vida jurídica, esto es, no tendría vigencia, menos sería obedecida.

8. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdo de once de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, respectivamente.

9. Pedimento del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. Cierre de instrucción. Por acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. 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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés,⁶ publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

12. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁵ **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."

⁶ **Acuerdo General Plenario Número 1/2023**

"**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



Tlaxcala para el ejercicio fiscal **2023**, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós, las cuales clasifica atendiendo dos temas concretos, como se describe a continuación:

14. A) Cobro de derechos por el servicio de alumbrado público municipal

1) Artículo 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan.

2) Artículo 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi.

3) Artículo 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco.

4) Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco.

5) Artículo 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos.

15. B) Cobros por la búsqueda y por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública

1) Artículo 59, fracciones I y IV, en la porción normativa: "Por búsqueda de información de los registros", de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi.

2) Artículo 41, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas.

3) Artículo 46, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco.



4) **Artículo 30, fracción VII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco.

5) **Artículo 34, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos.

16. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

18. En el caso, todas las normas impugnadas fueron **publicadas** en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **lunes veintiséis de diciembre de dos mil veintidós**, por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del martes veintisiete de diciembre de dos mil veintidós al miércoles veinticinco de enero de dos mil veintitrés**.

19. El cómputo se muestra en el siguiente calendario:

⁷ **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.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Diciembre 2022						
25	26	27	28	29	30	31
Enero 2023						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28

20. En ese sentido, si la demanda se presentó a través del buzón judicial el **veinticinco de enero de dos mil veintitrés** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

21. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

22. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ la Comisión Nacional de los Dere-

⁸ Fojas 1 y 30 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta



chos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia¹⁰ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

23. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve¹¹ y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹² ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

24. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en **leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de 2023**, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, al estimar que transgreden los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, entonces **cuenta con legitimación para impugnarlos**.

25. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legiti-

Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹⁰ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**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. ..."

¹¹ Foja 31 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹² **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional..."

"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



mación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente, como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso aconcece.¹³

26. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

V.1. Primera causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas que tienen carácter tributario

27. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, al rendir sus informes, alegaron que la acción es improcedente porque, a su pare-

¹³ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.



cer, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas de carácter tributario, pues, atento al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, sólo puede solicitar la invalidez de normas que vulneren derechos humanos.

28. Al respecto, aducen que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional acota la legitimación de la referida Comisión Nacional a la defensa de los derechos humanos, de otro modo, el legislador constitucional hubiere establecido una acotación sin sentido, pues, asumir lo contrario, implicaría que dicho organismo estaría legitimado para impugnar la totalidad de las normas generales, siempre que adujeran una violación a cualquier norma de la Constitución Federal, independientemente de la vinculación material y específica con un derecho humano.

29. Asimismo, el Ejecutivo Local menciona que la Segunda Sala al resolver en sesión de dieciocho de abril de dos mil dieciocho el recurso de reclamación 19/2018,¹⁴ interpuesto por la citada Comisión, en contra del auto que desechó la acción de inconstitucionalidad 19/2018, sostuvo el criterio de que dicho órgano sólo puede impugnar normas generales relacionadas con derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

30. Los argumentos anteriores resultan **infundados**, pues, como se explicó en el apartado de legitimación, es criterio de la actual integración del Pleno de este Alto Tribunal que **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano** consagrado en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, tal y como lo establece el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal.

¹⁴ **Recurso de reclamación 19/2018, derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018.** Segunda Sala, resuelto por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente) y presidente Eduardo Medina Mora I. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



V.2. Segunda causal alegada por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para solicitar la invalidez de normas relacionadas con el derecho de acceso a la información pública

31. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala aduce que la legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se limita a la materia específica que se señala en el Texto Constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de dicha materia.

32. Con base en ello, sostiene que, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el órgano facultado para impugnar normas referentes a la materia de transparencia y acceso a la información pública, es el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ("INAI") –o su equivalente a nivel local–, al ser un órgano autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión financiera, responsable de garantizar el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como dirigir y vigilar el ejercicio de los derechos que tiene encomendado tutelar, conforme a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes de la materia.

33. De ahí que la citada autoridad legislativa sostenga que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para promover su demanda contra normas que regulen el derecho de acceso a la información pública.

34. Lo alegado es **infundado**, pues el órgano legislativo demandado parte de una premisa equivocada, al considerar que el artículo 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Federal establece una legitimación por especialidad del órgano que promueve, para instar una acción de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal.

35. Para evidenciar lo anterior, es preciso reproducir, en la parte que interesa, el referido precepto constitucional:



(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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

"...

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

"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:

"...

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"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;

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales."

36. De lo visto se desprende que la Constitución Federal otorga legitimación tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como al organismo



garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución, esto es, el INAI o sus equivalentes en las entidades federativas, para impugnar, la primera, "**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**"; en tanto que el segundo, "**leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales**".

37. Atento a ello, se observa que la legitimación con la que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer una acción de inconstitucionalidad es amplia, en tanto **va dirigida a tutelar violaciones de cualquier derecho humano**, lo que incluye el derecho de acceso a la información pública tutelado en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en la medida que **el Texto Constitucional no establece limitante en torno a los derechos humanos que puede defender dicho órgano constitucional autónomo**.

38. Ello, a diferencia de la legitimación que constitucionalmente le es reconocida al INAI, el cual **únicamente puede promover esta instancia constitucional para hacer valer violaciones al derecho humano de acceso a la información pública y la protección de datos personales**.

39. Por tanto, no es correcto lo alegado por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala al sostener que la legitimación activa en acciones de inconstitucionalidad se rige atendiendo a la materia específica por órgano constitucional autónomo, sino que **debe observarse la permisión establecida en cada uno de los supuestos que establece el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal**, cuyo inciso g) reconoce la posibilidad para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda promover su demanda en contra de normas generales, **mientras se alegue la violación a un derecho humano consagrado en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte**, de donde deriva su legitimación para buscar defender el



derecho de acceso a la información pública que tutela el artículo 6o. constitucional, como es el caso.

40. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. El análisis de los conceptos de invalidez formulados por la accionante se realizará, por cuestión de método, conforme a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.
VI.2	Análisis de las normas que prevén cobros por la búsqueda y por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública.

VI.1. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público

42. En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante cuestiona la constitucionalidad de los artículos: **69** de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; **61** de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; **66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco; **44** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y **52** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, todos del Estado de **Tlaxcala** y para el ejercicio fiscal **2023**, al considerar que las tarifas que prevén por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público municipal, violan los principios de proporcionalidad y equidad tributarias reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de



la Constitución Federal, toda vez que la cuota a pagar se determina a partir de un elemento ajeno a lo que representa a los Municipios la prestación del servicio respectivo, consistente en el "beneficio en metros luz" o cercanía de los predios con la fuente de iluminación pública.

43. Explica que el legislador local estableció una fórmula compleja para fijar la cuota de la contribución, la cual, si bien considera el costo del servicio y el número de usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, introduce como elemento indispensable para la cuantificación el grado de "beneficio" de las personas en metros de luz, es decir, el aparente beneficio en función de los metros luz de los inmuebles propiedad de los sujetos pasivos respecto de una luminaria.

44. En ese sentido, sostiene que las normas impugnadas no observan el principio de proporcionalidad tributaria, pues los contribuyentes no pagarán de manera proporcional, al no existir congruencia entre el servicio que presta el Municipio y la cuantificación de su magnitud; además, de no ser acordes con el principio de equidad en las contribuciones, pues se otorga un trato desigual a los gobernados al establecer diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local estableció.

45. Los argumentos de la Comisión accionante son **fundados**.

46. Este Tribunal Pleno ya ha analizado transgresiones a los principios de proporcionalidad y equidad tributarios en el cobro por el derecho de servicio de alumbrado público en diversos precedentes.¹⁵

47. No obstante, como menciona la accionante, de manera reciente este Pleno ha declarado la invalidez de normas contenidas en leyes de ingresos municipales precisamente del Estado de Tlaxcala, al resolver las **acciones de**

¹⁵ Como son las acciones de inconstitucionalidad 19/2021, 21/2021, 28/2021, 17/2021, 97/2021 y 15/2021.



inconstitucionalidad 185/2021,¹⁶ 186/2021,¹⁷ 1/2022¹⁸ y 5/2022,¹⁹ donde se observó que el legislador local estableció que la base gravable del dere-

¹⁶ **Acción de inconstitucionalidad 185/2021**, resuelta el 11 de octubre de 2022, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán por razones distintas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "Cobros por servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 73 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nativitas y 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo del Monte, **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto.

¹⁷ **Acción de inconstitucionalidad 186/2021**, resuelta el 17 de octubre de 2022, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.1, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctorúm de Lázaro Cárdenas y 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco Tetlanohcan, **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente, al cual se adhirió el señor Ministro Aguilar Morales para conformar uno conjunto. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁸ **Acción de inconstitucionalidad 1/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original –que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

¹⁹ **Acción de inconstitucionalidad 5/2022**, resuelta el 13 de octubre de 2022, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento veintinueve del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento treinta–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certficas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.



cho de alumbrado público municipal se determinaría, entre otros elementos, por la ubicación de los predios respecto de la distancia que guardan en relación con la fuente de alumbrado público, preceptos que guardan una estructura y redacción muy similar a los que son impugnados en este asunto.

48. En dichos precedentes se observó lo siguiente:

49. El artículo 115 de la Constitución Federal establece la facultad de las Legislaturas Locales para aprobar las leyes de ingresos municipales conforme al principio de reserva de ley, así como el derecho de los Municipios a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos correspondientes y que tienen a su cargo el servicio de alumbrado público.²⁰

²⁰ **Constitución Federal.**

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"b) Alumbrado público. ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."



50. Así, corresponde a las Legislaturas Locales fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que sea este nivel de gobierno quien pueda realizar el cobro correspondiente por la prestación de los servicios.

51. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, los Municipios y la Ciudad de México. Estos principios son los de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución con los siguientes elementos:²¹

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

IV. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

V. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad (o capacidad contributiva) y el de equidad.

52. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público, creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica para dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, obtenido por un ente público (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

²¹ **Constitución Federal.**

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



53. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, a su vez, permiten determinar la naturaleza de la contribución y analizar su adecuación al marco constitucional. Dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

b) Hecho imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

d) Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener la determinación del crédito fiscal.

e) Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

54. Ahora bien, aun cuando los elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta según la especie de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada uno de ellos. En ese contexto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existen sus diferencias entre los derechos por servicios y los impuestos como especies del género contribución.

55. Los **impuestos** son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga por los hechos o circunstancias que generen las actividades de las personas; mientras que los **derechos** necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que hace el particular para obtener el uso o aprovechamiento



de los bienes de dominio público (como el de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

56. Dicho de otro modo, el hecho imponible en el caso de los **derechos** lo constituye una actuación de los órganos estatales, y la base imponible se fija en razón del valor o costo que representa el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado; mientras que, en el caso de los **impuestos**, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público se hace relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

57. A partir de estos razonamientos, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos esenciales, pues, de lo contrario, no serán consideradas dentro del marco constitucional y deberán ser expulsadas del sistema jurídico.

58. En específico, en el caso de los **derechos por servicios**, es necesario que exista una congruencia entre el hecho y la base, esto es, que exista una congruencia entre la actividad estatal y la cuantificación de su magnitud, pues de esta manera el tributo sería conforme con el principio de proporcionalidad tributaria.

59. Esto es así porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración pública y el usuario, lo que justifica el pago de este tributo.²²

²² Se cita en apoyo la **jurisprudencia P./J. 41/96**, de rubro y texto: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este Alto Tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1a. Parte; A.R. 7228/57 Eduardo Arochi



60. Por ello, para la cuantificación de las tarifas en el caso de los **derechos por servicios** debe identificarse el costo que le representa al Estado prestar el servicio público, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.²³

Serrano; A.R. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; A.R. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ('DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES', Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO', Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y A.R. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de 1996, página 17, registro digital: 200083.

²³ Se cita en apoyo la **jurisprudencia P.J.J. 3/98**, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la



61. Una actuación distinta a la descrita implicará una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no se atendería al costo del servicio prestado por el Estado, ni se estaría cobrando un mismo monto a quienes reciben un mismo servicio.

62. Además, la congruencia entre hecho y base es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, daría pie a una imprecisión en torno al aspecto objetivo gravado y la categoría tributaria que se regula, lo que, incluso, podría incidir en la competencia, pues la autoridad legislativa puede llegar a carecer de facultades constitucionales para gravar un hecho o acto determinado.

63. La distorsión entre hecho y base conduciría a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho atendería a un objeto mientras la base mediría uno distinto. En ese supuesto, el conflicto se deberá resolver atendiendo a la base imponible, pues es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, ya que la medida que representa es a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.²⁴

supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.

²⁴ Se cita en apoyo la **jurisprudencia P.J. 72/2006**, de rubro y texto: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA



64. Sentado lo anterior, es preciso retomar lo que establecen las normas analizadas en este apartado, artículos: **69** de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; **61** de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; **66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco; **44** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y **52** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, todos del Estado de **Tlaxcala** y para el ejercicio fiscal **2023**.

65. En este aspecto debe destacarse que las normas impugnadas guardan una redacción, estructura y extensión sustancialmente similar, siendo que sus diferencias se refieren esencialmente a los montos relativos a los gastos del presupuesto anual que cada ente municipal prevé para la prestación del servicio de alumbrado público, los valores de las variables dados en UMA que integran la fórmula propuesta por el legislador para el cálculo del tributo, así como los montos relativos a los costos, beneficios y número de usuarios que, de manera concreta, se establecen en cada legislación.

66. Atento a ello, se reproduce, a manera de ejemplo, el artículo **69** de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, el cual establece:

MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE. El hecho imponible de las contribuciones, consiste en el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, dicho elemento reviste un carácter especial entre los componentes que integran la contribución, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además, sirve como elemento de identificación de la naturaleza del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece, de ahí que esta situación de normalidad, tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, el segundo representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución. En este orden de ideas, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base gravable, normalmente nos llevará a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues ante dicha distorsión, el hecho imponible atiende a un objeto, pero la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, por lo que será el referido elemento el que determine la naturaleza de la contribución.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, registro digital: 174924.



LEY DE INGRESOS DEL
MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN, TLAXCALA,
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"CAPÍTULO XIII
"DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO

"**Artículo 69.** Se entiende por Derecho de Alumbrado Público ("DAP") los derechos complejos por servicios que se pagan con el carácter de recuperación de los costos que le representa al Municipio el otorgamiento del uso, en mayor o menor intensidad y cantidad de metros luz, del servicio del alumbrado público a los usuarios contribuyentes del servicio, con la finalidad de proporcionar iluminación artificial de las vías públicas, edificios y áreas públicas, durante doce horas continuas de duración de la noche y los 365 días del año, para brindar bienestar social y que así prevalezca la seguridad pública y el tránsito seguro de las personas y vehículos.

"Relación de gastos para la prestación del servicio de alumbrado público que lleva a cabo el Municipio para el ejercicio fiscal 2023 y su cálculo de 3 variables que integran la fórmula de aplicación MDSIAP se describen:

"Este Municipio tiene en cuenta, los costos por la prestación del servicio de alumbrado público, y se puede ver en la Tabla A la relación de estos, en la Tabla B, sus respectivos cálculos de las 3 variables que integran la fórmula (**CML PÚBLICOS, CML COMÚN, Y C.U**) y por último en la Tabla C la conversión a UMAS.

"El destino es la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales o de servicios públicos, se hace la observación que las contribuciones a los gastos públicos constituyen una obligación de carácter público y siendo que para este ejercicio fiscal 2023, asciende a la cantidad de \$20'256,834.12 (Veinte millones doscientos cincuenta y seis mil ochocientos treinta y cuatro pesos 12/100), como se desglosa en la tabla 'A'. Se considera un total de 28,000 (Veintiocho mil) usuarios contribuyentes.

"Origen de las tablas de cálculo A, B, Y C.

"**Tabla A:** Datos estadísticos necesarios, para la determinación de los costos al mes y que multiplicados por doce meses tenemos el presupuesto anual por la prestación del servicio de alumbrado público, del Municipio de Chiautempan para el ejercicio fiscal 2023.



MUNICIPIO DE CHIAUTEMPAN TLAXCALA. (RESUMEN DE DATOS PARA EL CÁLCULO DEL DAP) EJERCICIO FISCAL 2023	DATOS DEL MUNICIPIO, AL MES	TOTAL DE LUMINARIAS	INVERSIÓN EXISTENTE DEL MUNICIPIO EN LUMINARIAS	OBSERVACIONES	<u>PRESUPUESTO TOTAL ANUAL POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL</u>
1	2	3	4	5	6
CENSO DE LUMINARIAS ELABORADO POR CFE		6,500.00			
A). GASTOS DE ENERGÍA, AL MES POR EL 100 % DE ILLUMINACIÓN PÚBLICA	\$1'605,410.00				\$19'264,920.00
B). GASTOS POR INFLACIÓN MENSUAL DE LA ENERGÍA AL MES= POR 0.011	\$17,659.51				\$211,914.12
B-1). PORCENTAJE DE LUMINARIAS EN ÁREAS PÚBLICAS	35 %				
B-1-1). -TOTAL DE LUMINARIAS EN ÁREAS PÚBLICAS	2275				
B-2). PORCENTAJE DE LUMINARIAS EN ÁREAS COMUNES	65 %				
B-2-2). TOTAL DE LUMINARIAS EN ÁREAS COMUNES	4225				
C). TOTAL DE SUJETOS PASIVOS CON CONTRATOS DE CFE	28000				
D). FACTURACIÓN (CFE) POR ENERGÍA DE ÁREAS PÚBLICAS AL MES	\$561,893.50				
E). FACTURACIÓN (CFE) POR ENERGÍA DE ÁREAS COMUNES AL MES	\$1'043,516.50				



F). TOTAL DE SERVICIOS PERSONALES DEL DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO (AL MES) PERSONAL PARA EL SERVICIO DE OPERACIÓN Y ADMINISTRACIÓN	\$65,000.00				\$780,000.00
G). TOTAL DE GASTOS DE COMPRA DE REFACCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LUMINARIA, LÍNEAS ELÉCTRICAS Y MATERIALES RECICLADOS	\$ -				
H). TOTAL DE SUSTITUCIONES AL MES DE POSTES METÁLICOS DAÑADOS Y/O POR EL TIEMPO AL MES.	\$ -				
I). TOTAL DE GASTOS DE CONSUMIBLES AL MES PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO.	\$ -				
J). RESUMEN DE MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS PREVENTIVO Y CORRECTIVO AL MES (DADO POR EL MUNICIPIO) TOTAL SUMA DE G) + H) + I) = J	\$ -				\$ -
K). PROMEDIO DE COSTO POR LUMINARIA OV-15 EN PROMEDIO INSTALADA VÍAS PRIMARIAS (ÁREAS PÚBLICAS) INCLUYE LEDS	\$4,877.00	2275	\$11'095,175.00		



L). PROMEDIO DE COSTO POR LUMINARIAS DE DIFERENTES TECNOLOGÍAS, VÍAS SECUNDARIAS (ÁREAS COMUNES), INCLUYE LEDS	\$4,100.00	4225	\$17'322,500.00		
M). MONTO TOTAL DEL MOBILIARIO DE LUMINARIAS= RESULTADO 'A'			\$28'417,675.00	UTILIZAR LA DEPRECIACIÓN MENSUAL, TOMANDO COMO BASE EL TOTAL DE INVERSIÓN DE LUMINARIAS	
N). MONTO DE GASTOS AL AÑO POR EL SERVICIOS DE ENERGÍA, ADMINISTRACIÓN Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO					\$20'256,834.12

"**Tabla B:** Donde se hacen los respectivos cálculos para la determinación de 3 variables que integran la fórmula $MDSIAP=SIAP$, que determina los valores de CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU.

TABLA B. DETERMINACIÓN DE LAS VARIABLES QUE INTEGRAN LA FÓRMULA CML. PÚBLICOS, CML. COMÚN, Y CU. CON REFERENCIA A LA TABLA A.

A	B	C	D	F (sic)
INCLUYE LOS SIGUIENTES CONCEPTOS DE GASTOS DEL MUNICIPIO	CML. PÚBLICOS	CML. COMUNES	CU	OBSERVACIÓN
(1). GASTOS DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PROMEDIO DE UNA LUMINARIA AL	\$ -	\$ -		GASTOS POR UNA LUMINARIA



MES (DADO POR EL MUNICIPIO Y/O CONCESSIONADO) ES IGUAL : RESUMEN DE MANTENIMIENTO DE LUMINARIAS PREVENTIVO Y CORRECTIVO MES/TOTAL DE LUMINARIAS, EN EL TERRITORIO MUNICIPAL				
(2). GASTOS POR DEPRECIACIÓN PROMEDIO DE UNA LUMINARIA: ES IGUAL A MONTO TOTAL DEL MOBILIARIO SEGÚN SU UBICACIÓN (K Y/O L) / 60 MESES / TOTAL DE LUMINARIAS, SEGÚN SU UBICACIÓN. (REPOSICIÓN DE LUMINARIAS DE LAS QUE SE LES ACABÓ LA VIDA ÚTIL A CADA 60 MESES (5 AÑOS))	\$81.28	\$68.33		GASTOS POR UNA LUMINARIA
(3). GASTOS PROMEDIOS PARA EL MUNICIPIO POR ENERGÍA DE UNA LUMINARIA AL MES ES IGUAL: TOTAL DE GASTOS POR ENERGÍA / EL TOTAL DE LUMINARIAS REGISTRADAS POR CFE.	\$246.99	\$246.99		GASTOS POR UNA LUMINARIA
(4). GASTOS POR INFLACIÓN DE LA ENERGÍA, DE UNA LUMINARIA AL MES: ES IGUAL AL GASTO PARA EL MUNICIPIO POR ENERGÍA DE UNA LUMINARIA RENGLÓN (3) AL MES Y MULTIPLICADO POR LA INFLACIÓN MENSUAL DE LA ENERGÍA DEL AÑO 2022, MESES DE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE LA TARIFA DEL ALUMBRADO PÚBLICO QUE FUE DE 0.005 % PROMEDIO MENSUAL.	\$2.72	\$2.72		GASTOS POR UNA LUMINARIA
(5). GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO DEL MUNICIPIO, AL MES POR SUJETO PASIVO ES IGUAL: A			\$2.32	GASTO POR SUJETO PASIVO



GASTOS DE ADMINISTRACIÓN (F) AL MES ENTRE EL TOTAL DE SUJETOS PASIVOS REGISTRADOS EN CFE (C)				
(6) TOTALES SUMAS DE GASTOS POR LOS CONCEPTOS (1) + (2) + (3) + (4) = X	\$330.99	\$318.04		TOTAL DE GASTOS POR UNA LUMINARIA
(7) TOTALES SUMAS DE GASTOS POR LOS CONCEPTOS (5) + (6) + (7) = Y			\$2.32	TOTAL DE GASTOS POR CADA SUJETO PASIVO REGISTRADO EN CFE
(8) GASTO POR METRO LINEAL AL MES, DE LOS CONCEPTOS (X) ES IGUAL AL GASTO TOTAL POR UNA LUMINARIA / UNA CONSTANTE DE 25 METROS EQUIDISTANCIA MEDIA INTERPOSTAL / ENTRE DOS FRENTES	\$6.62	\$6.36		

"**Tabla C:** Conversión de pesos a UMA de las tres variables, CML PÚBLICOS, CML COMÚN, C.U. y que son las que se encuentran en la fórmula MDSIAP y aplicados según el **beneficio que tiene cada sujeto pasivo** en METROS LUZ y su monto de contribución dado en UMA. Esta expresado en el bloque único general **según su beneficio dado**.

"Así basados en las anteriores consideraciones matemáticas, el Municipio tiene a bien determinar cómo aplicables para el ejercicio fiscal 2023, los valores siguientes:

TABLA C: CONCENTRADO DE CÁLCULOS DE VALORES DE: CML. PÚBLICOS, CML. COMÚN, CU, PARA APLICACIÓN EN FÓRMULA DATOS EN UMA

CML. PÚBLICOS	0.0688			APLICAR, EN FORMULA, MDSIAP
CML. COMÚN		0.0661		APLICAR, EN FORMULA, MDSIAP
CU			0.0241	APLICAR, EN FORMULA MDSIAP

"**Tarifa:** Se obtiene por la división de la base gravable de manera equitativa entre el número de usuarios contribuyentes registrados en la empresa suministradora de energía eléctrica, a saber 28,000 usuarios registrados, para quienes se aplican los mismos valores de las tres variables de la Tabla C, y que por ende les otorga el mismo valor a todos los usuarios contribuyentes para el metro luz.



"MDSIAP=FRENTE*(CML PÚBLICOS + CML COMÚN) + CU.

"**Monto de la contribución:** Para la recuperación de los costos por la prestación del servicio de alumbrado público se establece un solo bloque único general de tarifas fijas que limitativamente determinan la tarifa aplicable en razón del beneficio obtenido en metros luz (MDSIAP 1 A MDSIAP 54).

"Dada la naturaleza jurídica del DAP como un derecho complejo se determina que la tarifa del Metro Luz es idéntica para todos los usuarios contribuyentes del servicio más será proporcional al beneficio que reciba en cantidad de metros luz dada la mayor complejidad que representa para el Estado su otorgamiento, en mayor o menor proporción, sin distinción alguna en razón de la ubicación del territorio municipal al mantener exclusiva relación con su frente iluminado, es decir, que la tarifa del derecho de alumbrado público será proporcional al frente iluminado.

"Columna A: Del bloque único general, están referenciados el nivel de categoría que tiene cada sujeto pasivo aplicando la misma fórmula en todos los 54 niveles.

"Columna C: Cantidad de metros luz de beneficio cobrados, de acuerdo a su monto histórico de DAP aportado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"Columna F: Monto de aportación de DAP dado en UMAS, las tarifas son mensuales.

"En el bloque general único se aplican los mismos montos de las variables CML PUBLICOS, CML COMÚN, CU. dados en UMA, para todos los sujetos pasivos.

MONTOS DE CONTRIBUCIÓN DE ACUERDO AL BENEFICIO RECIBIDO EN SU INMUEBLE POR EL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO MUNICIPAL = DAP

A	B	C	D	E	F
CLASIFICACIÓN DE TIPO DE SUJETO PASIVO, APLICANDO EL CÁLCULO DE MDSIAP, <u>DE ACUERDO AL FRENTE ILUMINADO</u> (VALORES EN METROS LUZ)	DESDE <u>(VALORES EN METROS LUZ DE FRENTE ILUMINADO)</u>	HASTA <u>(VALORES EN METROS LUZ DE FRENTE ILUMINADO)</u>	METROS LUZ MÁXIMOS DE UN SUJETO PASIVO	VALOR DE MDSIAP MÁXIMO EN UMAS, TARIFA GENERAL	TARIFA GENERAL APLICADA A CADA SUJETO PASIVO EN UMA EN RAZÓN DEL FRENTE ILUMINADO, AL MES
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 1	0.000	0.014	577	77.174	0.026



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 2	0.015	0.154	577	77.174	0.045
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 3	0.155	0.329	577	77.174	0.068
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 4	0.330	0.524	577	77.174	0.095
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 5	0.525	0.804	577	77.174	0.133
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 6	0.805	0.879	577	77.864	0.143
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 7	0.880	1.311	577	77.174	0.201
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 8	1.312	1.400	577	77.864	0.213
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 9	1.401	1.764	577	77.864	0.262
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 10	1.765	2.256	577	77.174	0.328
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 11	2.257	2.308	577	77.864	0.335
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 12	2.309	2.966	577	77.864	0.424
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 13	2.967	2.996	577	77.174	0.428
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 14	2.997	3.513	577	77.174	0.498
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 15	3.514	3.680	577	77.174	0.521



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 16	3.681	4.015	577	77.864	0.566
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 17	4.016	4.931	577	77.174	0.689
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 18	4.932	5.744	577	77.864	0.799
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 19	5.745	9.408	577	77.864	1.293
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 20	9.409	10.634	577	77.174	1.459
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 21	10.635	14.594	577	77.864	1.993
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 22	14.595	14.975	577	77.174	2.044
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 23	14.976	17.204	577	77.864	2.345
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 24	17.205	54.406	577	77.864	7.364
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 25	54.407	66.355	577	77.864	8.976
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 26	66.356	77.115	577	77.864	10.427
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 27	77.116	89.240	577	77.864	12.063
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 28	89.241	99.490	577	77.864	13.446
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 29	99.491	101.369	577	77.864	13.699



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 30	101.370	118.344	577	77.864	15.989
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 31	118.345	136.940	577	77.864	18.498
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 32	136.941	152.133	577	77.864	20.547
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 33	152.134	156.342	577	77.864	21.115
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 34	156.343	184.639	577	77.864	24.933
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 35	184.640	223.255	577	77.864	30.142
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 36	223.256	225.060	577	77.864	30.386
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 37	225.061	235.069	577	77.864	31.736
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 38	235.070	258.249	577	77.864	34.863
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 39	258.250	290.795	577	77.864	39.253
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 40	290.796	296.340	577	77.864	40.002
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 41	296.341	301.172	577	77.864	40.653
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 42	301.173	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 43	577.000	577.000	577	77.864	77.864



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 44	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 45	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 46	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 47	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 48	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 49	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 50	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 51	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 52	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 53	577.000	577.000	577	77.864	77.864
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 54	577.000	577.000	577	77.864	77.864

"En el bloque único general fue aplicada la misma fórmula para el cálculo de monto de la contribución para cada clasificación de sujeto pasivo, pero en todos los casos se utilizan los datos de las 3 variables que se localizan en la tabla C, si el sujeto pasivo, considera que **su aplicación real debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz**, en este caso primero presentara su solicitud al Ayuntamiento para pedir su revisión de acuerdo al recurso de revisión y sea corregido.

"Los usuarios contribuyentes inconformes respecto de su monto de contribución deberán promover el recurso de revisión dirigido a la Tesorería Municipal, quien **reali-**



zará la verificación de su frente dado en metros luz y aplicará la fórmula MDSIAP y reconsiderará su nuevo monto de contribución la cual deberá pagarse en la misma Tesorería, y de acuerdo al convenio de pago celebrado al efecto entre las dos partes.

"Los predios rústicos que no cuenten con un contrato en la Empresa Suministradora de Energía deberán pagar en tesorería del Ayuntamiento de acuerdo a la fórmula **su frente iluminado y aplicando la fórmula MDSIAP y como tarifa mínima dos metros luz al mes**, que se deben pagar de forma conjunta con el impuesto predial.

"Época de pago. El cobro de derecho de alumbrado público podrá ser:

"a) De manera mensual, y/o bimestral, cuando se realice por medio de la empresa Suministradora de energía.

"b) De manera mensual, cuando se realice a través del Sistema Operador del Agua Potable.

"c) De manera mensual, bimestral y/o anual, cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio entre las dos partes.

"d) De forma anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con un contrato de con la empresa suministradora de energía eléctrica.

"Equilibrio del egreso con el ingreso DAP, 2023.

"De igual forma, el Municipio podrá convenir con la suministradora de energía eléctrica, que los excedentes de la recaudación por concepto de derechos de alumbrado público (DAP) sean devueltos al Municipio, para que este último los aplique en el mantenimiento y administración del sistema de alumbrado público. La Tesorería Municipal deberá asignar el monto total del dinero excedente únicamente para la constante modernización, mejora y mantenimiento de los sistemas de alumbrado público municipal.

"Recurso de Revisión: las inconformidades deberán impugnarse mediante el recurso de revisión, contenidos en el anexo dos de la presente Ley." [Lo subrayado es propio]

67. De la transcripción anterior se desprende que los artículos impugnados contemplan los derechos por recuperación del gasto que genera el Municipio por la prestación del servicio de alumbrado público (DAP), cuyos elementos son:

- Hecho imponible. La prestación del servicio de alumbrado público, consistente en la iluminación de calles, parques públicos, centros ceremoniales, bule-



vares de entradas a los centros de población, zonas de áreas deportivas, áreas de recreo, paraderos del transporte público, etcétera, durante los trescientos sesenta y cinco días del año, por doce horas nocturnas de forma continua y regular.

- Base. Los gastos que le genera al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, como son: el pago mensual por el suministro eléctrico que se realiza a la empresa suministradora de energía, el mantenimiento, reparación y reposición de la infraestructura, el pago al personal que se encarga del mantenimiento y los gastos para el control interno de la administración del servicio.

- Sujetos. La colectividad que habita en el Municipio (sujetos pasivos), que comprende a aquellos propietarios de predios que sean usuarios registrados en la empresa suministradora de energía, así como lotes baldíos que se beneficien del servicio de alumbrado público en su frente que no tengan contrato con la empresa suministradora de energía.

- Tasa o tarifa. Se obtiene por la división de la base gravable entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y se obtendrá aplicando la fórmula MDSIAP,²⁵ al beneficio que cada sujeto pasivo tenga en metros

²⁵ Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, para el ejercicio fiscal 2023.

"Artículo 2. Para la aplicación e interpretación de la presente Ley se entenderá por:

"...

"n) CU: Es el costo unitario por los gastos generales del servicio, que se obtiene de la suma de los gastos por administración y operación del servicio, así como las inversiones en investigación para una mejor eficiencia tecnológica y financiera que realice el Municipio, dividido entre el número de sujetos pasivos que tienen contrato con Empresa Suministradora de Energía.

"o) CML. COMÚN: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por el mantenimiento de infraestructura y de los elementos de iluminación, además de los energéticos de los sitios generales y vialidades secundarias y terciarias o rurales del Municipio que no se encuentren contemplados en CML. PÚBLICOS, dividido entre el número de luminarias que presten este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros de distancia interpostal de luminarias de forma estándar.

"p) CML. PÚBLICOS: Es el costo unitario por metro luz obtenido de la suma de los gastos por mantenimiento de infraestructura y de los elementos de consumo de energía eléctrica de las áreas de los sitios públicos de acceso general a toda la población, como son parques públicos, bulevares, iluminación de edificios públicos, semáforos, canchas deportivas, iluminaciones festivas, iluminaciones especiales, sustitución de cables subterráneos o aéreos, iluminación de monumentos, energía



luz, dependiendo de tres variables: CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU a través de un bloque general que contiene 54 niveles. Así, la forma en que los contribuyentes harán el cálculo del monto a pagar es que, dependiendo de la cercanía de la iluminación pública que tienen al frente de su predio, le aplicarán la fórmula de las tres variables (CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU) que se encuentran en la tabla C y automáticamente calcularán su monto de acuerdo a un solo bloque general de tarifas, de acuerdo a las categorías MDSIAP 1 a MDSIAP 54, en razón del beneficio obtenido en metros luz.

- Época. Mensual y/o bimestral cuando se realice por medio de la empresa suministradora de energía; mensual, cuando se realice a través del sistema operador de agua potable; mensual, bimestral y/o anual cuando se realice por la Tesorería del Ayuntamiento por convenio; o anual cuando se trate de predios urbanos, rústicos o baldíos que no cuenten con contrato de energía eléctrica.

68. Asimismo, se establecen tres tablas, la **tabla A** refleja los gastos del presupuesto anual que el Municipio hace para la prestación del servicio de alumbrado público; en la **tabla B** se reflejan los cálculos para la determinación de tres variables que integran la fórmula MDSIAP, como se calculan el CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU; en la **tabla C**, se hace la conversión de pesos a UMA de esas tres variables, según el beneficio dado en metros luz.

69. La tabla del bloque general establece los montos de contribución de acuerdo con el beneficio recibido en un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal, lo que se calcula con la fórmula MDSIAP en categorías que van del nivel 1 hasta el 54; en sus columnas A y B se establecen los rangos de valores en metros luz de frente iluminado; en tanto que en su columna F se expresa la tarifa general aplicada a cada sujeto pasivo en UMA en razón del frente iluminado, al mes.

de las fuentes, dividido entre el número de luminarias correspondiente a este servicio, el resultado se divide entre la constante de veinticinco metros, que corresponde al promedio de distancia interpostal de luminarias de forma estándar. ...

"ff) MDSIAP=SIAP: Es la fórmula para el cálculo del monto de la contribución y/o tarifa, determinado en Moneda Nacional y/o en UMAS que aplicado al beneficio de cada sujeto pasivo dado en metros luz, considerando su frente y los montos de las 3 variables CML.PUBLICOS, CML.COMÚN y CU, que determina el monto. ..."



70. Si el contribuyente considera que el monto de su contribución debe ser menor porque es menor su beneficio dado en metros luz, podrá presentar su solicitud al Municipio para pedir su revisión, para que la Tesorería verifique su frente que tiene de beneficio dado en metros luz y reconsiderará su nuevo monto de contribución que deberá pagar en la misma Tesorería, de acuerdo con el convenio de pago celebrado al efecto entre las dos partes.

71. Finalmente, los predios rústicos que no cuenten con un contrato en la empresa suministradora de energía deberán pagar en la Tesorería del Ayuntamiento de acuerdo con la fórmula, su frente iluminado y aplicando la fórmula MDSIAP y como tarifa mínima dos metros luz al mes, que se deben pagar de forma conjunta con el impuesto predial.

72. Como se observa, las normas impugnadas por la Comisión accionante toman en cuenta el gasto que realiza cada Municipio para prestar el servicio de energía eléctrica, mismo que se calcula a través de tres factores (CML PÚBLICOS, CML COMÚN y CU); sin embargo, **para el cálculo de la tasa se toma en cuenta un elemento totalmente ajeno a dicho gasto: el beneficio en metros luz que tiene de frente cada predio.**

73. Por tanto, este Pleno advierte que si bien el legislador local estableció como base el costo que le implica la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que con la finalidad de determinar el monto a pagar a cargo de los contribuyentes **introdujo un elemento que nada tiene que ver con los costos que implican para el Municipio prestar el servicio público relativo: el beneficio en metros luz que reciba un inmueble por el sistema de alumbrado público municipal.**

74. En consecuencia, como bien sostiene la accionante, **los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios**, pues no representan el costo del servicio prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos; ni establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, por lo que se genera un trato desigual entre los contribuyentes.

75. Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños de predios, comercios, negocios, empresas industriales o comerciales; no obs-



tante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

76. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de los derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

77. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas Locales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

78. Atento a ello, este Tribunal Pleno concluye que las normas impugnadas por la Comisión accionante en el caso que se analiza **transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad**, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público **a partir de un elemento que no atiende al valor que representa al Municipio prestar ese servicio**; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, **se introduce un elemento ajeno a éste**, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

79. Así, resulta evidente, por una parte, que los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas **derechos**; mientras que, por la otra, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.



80. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la **invalidéz** de las normas impugnadas, artículos: **69** de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan; **61** de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; **66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco; **44** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y **52** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**.

81. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 78 al 80. La señora Ministra Ríos Farjat votó apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, el señor Ministro Laynez Potisek, en contra de las consideraciones y, el señor Ministro Pérez Dayán, por otras consideraciones.

VI.2. Análisis de las normas que prevén cobros por la búsqueda y por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública

82. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante combate los artículos: 1) **59, fracciones I y IV, en la porción normativa: "Por búsqueda de información de los registros"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; 2) **41, fracciones I, II, IV y V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas; 3) **46, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco; 4) **30, fracción VII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco; y 5) **34, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, todos del Estado de **Tlaxcala**, para el ejercicio fiscal **2023**, al establecer cobros injustificados y desproporcionados por la búsqueda de documentos, así como la reproducción de información en copias simples y certificaciones, pues prevén tarifas que no atienden a los costos del servicio que le representó al Estado la reproducción y entrega de dicha información, lo que vulnera el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

83. Explica que tales preceptos se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos;



por tanto, para la determinación de las cuotas relativas ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo que la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

84. Así, sostiene que las tarifas combatidas no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Ayuntamientos involucrados la prestación de esos servicios.

85. Lo anterior, al señalar que no es justificable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para el Municipio que justifique el monto establecido por el legislador local, además de que no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda; en tanto que cobrar las cantidades previstas por la entrega de información en copias simples y digitalización, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, resulta desproporcionado, pues no responde al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio, ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie según el número de fojas o que se establezca cobro adicional por la entrega cuando rebase cierto tope.

86. Son **fundados** los argumentos de la accionante.

87. Las normas combatidas son del tenor literal siguiente:

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI,
TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023**

"**Artículo 59.** Los derechos a que se refiere este Capítulo, se causarán y se cobrarán al momento de su solicitud o al de la entrega, cuando no sea posible determinar la extensión y número de los documentos solicitados. Por la expedición de documentos oficiales expedidos por el Ayuntamiento de manera impresa o manual:

"**I.** Por búsqueda y copia simple de documentos, 1.0 UMA.

"...

"**IV.** Por búsqueda de información de los registros, así como croquis de la ubicación de los lotes, 1.5 UMA. ..."



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 41.** Los derechos causados por los servicios de búsqueda, certificación y expedición de constancias se cobrarán conforme a la siguiente tarifa:

"**I.** Búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las áreas o entidades municipales, 1.1 UMA por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional.

"**II.** Búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar, 1.2 UMA por los tres primeros años, y 0.4 UMA por año adicional.

"...

"**IV.** Certificación de documento resguardado en el archivo municipal, 1.1 UMA.

"**V.** Certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento, 0.95 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, y 0.13 UMA por cada foja adicional. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA APOLONIA TEACALCO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 46.** Por la expedición de certificados, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos de acuerdo a la siguiente tarifa:

"**I.** Por búsqueda y copia certificada de documentos, 0.5 UMA por las primeras diez fojas utilizadas, 0.7 UMA por cada foja adicional.

"**II.** Por búsqueda y copia simple de documentos, 50 por ciento UMA por la búsqueda y por las primeras diez fojas, el 20 por ciento UMA por cada foja adicional. ..."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLAXCO, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 30.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos equivalentes a la siguiente tarifa:

"...

"**VII.** Por la expedición de copias simples cada una, 0.50 UMA."

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZILTLALTÉPEC DE TRINIDAD SÁNCHEZ SANTOS, TLAXCALA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023

"**Artículo 34.** Por la expedición de certificaciones, constancias o reposición de documentos, se causarán derechos de acuerdo a la siguiente tarifa:

"**I.** Por búsqueda y copia simple de documentos, 0.50 UMA. ..."



88. De lo visto, se desprende que las normas impugnadas gravan la búsqueda de información, así como la expedición de documentos en copias simples, copias certificadas y certificaciones a través de la Unidad de Medida y Actualización.

89. Al respecto, el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veintitrés corresponden 103.74 pesos, conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad.²⁶

90. Atento a ello, de la revisión de las normas impugnadas se desprende lo siguiente:

- En el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi por la simple **búsqueda de información de los registros** municipales se prevé una cuota de 1.5 UMA (\$155.61 pesos), en tanto que por la **búsqueda y copia simple de documentos** se cobra 1.0 UMA (\$103.74 pesos).

- En el Municipio de Lázaro Cárdenas, la **búsqueda de documento resguardado en el archivo municipal, generado por las áreas o entidades municipales**, genera el cobro de 1.1 UMA (\$114.11 pesos) por los 3 primeros años, y 0.4 UMA (\$41.50 pesos) por año adicional; y la **búsqueda de matrícula de cartilla de identidad militar**, genera el cobro de 1.2 UMA (\$124.49 pesos) por los 3 primeros años, y 0.4 UMA por año adicional (equivalente a \$41.50 pesos); en tanto que por la expedición de **certificación de documento resguardado en el archivo municipal** se cobra 1.1 UMA (\$114.11 pesos) y por la **certificación de documentos expedidos por el Ayuntamiento** se prevé una cuota de 0.95 UMA (\$98.55 pesos) por las primeras 10 fojas utilizadas y 0.13 UMA (\$13.49 pesos) por cada foja adicional.

- En el Municipio de Santa Apolonia Teacalco se cobra por la **búsqueda y copia certificada de documentos**, 0.5 UMA (\$51.87 pesos) por las primeras 10

²⁶ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676670&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0



fojas utilizadas, y 0.7 UMA (\$72.62 pesos) por cada foja adicional; y cuando se trata de **búsqueda y copia simple de documentos** establece como cuota el 50 por ciento UMA (\$51.87 pesos) por las primeras 10 fojas y el 20 por ciento UMA (\$20.74 pesos) por cada foja adicional.

- En el Municipio de Tlaxco, por la **expedición de copias simples cada una** se prevé el cobro de 0.50 UMA (\$51.87 pesos); y

- En el Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, por la **búsqueda y copia simple de documentos**, se cobra 0.50 UMA (\$51.87 pesos).

91. De lo señalado, se observa que, en ciertos Municipios, como Contla de Juan Cuamatzi y Lázaro Cárdenas, la simple búsqueda de información genera un cobro mayor a la expedición de copias simples, copias certificadas o certificaciones, entre cuotas que oscilan entre 114.11 y 155.61 pesos. Incluso, en este último Municipio por los primeros tres años de búsqueda, se cobra 114.11 pesos (información resguardada o generada por el Municipio) o 124.49 pesos (matrícula de cartilla de identidad militar) y, por año adicional, 41.50 pesos.

92. Asimismo, las leyes de ingresos de los Municipios de Lázaro Cárdenas y Santa Apolonia Teacalco, coinciden en establecer tarifas diferenciadas por la expedición de copias simples, copias certificadas o certificaciones, en atención a las hojas que excedan de las primeras 10 fojas utilizadas y un cobro distinto por foja adicional.

93. En el caso del Municipio de Tlaxco se cobra 51.87 pesos por la expedición de cada copia simple; en tanto que en el Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos se cobra la misma cantidad, pero bajo el concepto de **búsqueda y copia simple de documentos**.

94. Finalmente, se advierte que ciertas normas no distinguen si el cobro se refiere a un expediente completo o a un número determinado de fojas, como es el caso de los supuestos regulados por los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi y Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos.

95. En esos términos, los preceptos analizados prevén tarifas por la **prestación del servicio de búsqueda de documentos y, en su caso, la expedición de copias simples, copias certificadas, así como certificaciones**.



96. Atento a ello, como se adelantó, resulta **fundado** lo que alega por la Comisión accionante, por lo siguiente:

97. En primer término, en cuanto al cobro de "***copias simples de documentos***", el **costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable**, ya que este Tribunal Pleno ha aceptado que, en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado. En suma, el legislador local debe justificar la cuota o tarifa correspondiente atendiendo al costo de los materiales que utilice para reproducir información, sin poder obtener un lucro derivado de ello.

98. Consideraciones que fueron retomadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 186/2021**,²⁷ en la cual se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos municipales del Estado de Tlaxcala, que establecían cuotas por los servicios de búsqueda de documentos y expedición de copias simples y certificadas, así como certificaciones.

99. En el caso, el legislador no justificó en el proceso de creación de las normas cuestionadas la razón para imponer el cobro relativo a las **copias simples** que prevén, de lo que resulta su inconstitucionalidad.

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 186/2021**, resuelta el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Aguilar Morales separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose del párrafo ciento treinta y cinco del proyecto original, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos 41, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 32, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y 44, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Nopalucan, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.



100. De los procesos legislativos de las normas no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada (precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, renta de impresoras, etcétera); aunado a ello, en las iniciativas municipales y en el dictamen legislativo tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la tarifa ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si corresponden o no al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

101. En efecto, en los dictámenes relativos a las leyes de ingresos impugnadas, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización del Congreso del Estado de Tlaxcala, de manera reiterada²⁸ se dijo:

"10. En el presente dictamen se destinó particular atención al análisis del apartado de la iniciativa relativo a los costos por acceso a la información pública en sus diferentes modalidades. Ello, toda vez que la viabilidad jurídica de dicha ley, conforme a su diseño legislativo de ejercicios anteriores, ha dado cuenta de reiterados escenarios jurídicos de impugnación ante la Justicia Federal por parte de los destinatarios de la misma, en cuanto al esquema de cobro del derecho en mención, que han culminado con el pronunciamiento de inconstitucionalidad del mismo en más de un caso.

²⁸ Páginas 513 y 514 del tomo 1 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, para el ejercicio fiscal 2023, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.

Páginas 95 y 96 del tomo 2 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, para el ejercicio fiscal 2023, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.

Páginas 362 y 363 del tomo 2 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, para el ejercicio fiscal 2023, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.

Páginas 473 y 474 del tomo 2 de la versión digitalizada de los antecedentes legislativos presentados por el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, correspondiente al dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, para el ejercicio fiscal 2023, emitido por la Comisión de Finanzas y Fiscalización de dicho órgano legislativo.



"Todo, porque en el diseño normativo de coro por la reproducción multimodal de información pública, de manera reiterada desde ejercicios anteriores, los Municipios han establecido el imperativo de pagar unidades de medida y actualización (UMA) por foja, en la mayoría de casos, o incluso por la búsqueda de información o envío de la misma en el caso del formato digital; práctica que, lejos de fomentar una cultura de transparencia en la administración pública, ha dificultado, tornando escasa o inexistente la tutela por parte de las administraciones, del derecho de acceso a la información, o derecho a saber, que en un Estado democrático de derecho debe representar uno de los principales ejes de legitimación del ejercicio de autoridad, como mandata en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala, y diversos artículos que recogen el mismo fin dentro del marco convencional de derechos humanos.

"A propósito del tema, en la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra el artículo que regula los costos de acceso a la información en la Ley de Ingresos de algunos Municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, declaró la invalidez, por considerar que atentan contra los derechos de acceso a la información pública y seguridad jurídica, así como a los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad, legalidad tributaria, proporcionalidad y equidad en las contribuciones.

"En conclusión, a lo anterior, el Alto Tribunal del país estimó que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero su reproducción puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen. Es así que en dicha resolución se tuteló el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ahora bien, para efeto de observar semejante directriz constitucional dentro del diseño legislativo de las leyes de ingresos de los Municipios de la entidad, se estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información, tomando en cuenta que la distinción entre ambas acciones administrativas, aunque mínima, existen tanto que uno u otro formato de información implica diferente grado de



atención administrativa o de inversión material y de trabajo personal en su elaboración.

"De ahí que, aunque se considera un cobro distinto por cada modalidad, ninguno de tales rubros se considera lesivo en la economía del ciudadano interesado, pues tal previsión, aun así, no escapa al mandato de gratuidad o proximidad de gratuidad (considerando costos reales de reproducción) previsto en la Constitución Federal; máxime si se considera que tales pagos menores y ajustados a la realidad en términos de costos materiales, son notoriamente inferiores a los costos que en ejercicios anteriores contemplaban en sus leyes de ingresos los Municipios de la entidad."

102. De lo transcrito, se observa que, si bien el legislador local "***estimó conveniente el establecimiento de costos por la expedición de copias certificadas y simples en la modalidad de acceso a la información***", lo cierto es que **no se hacen explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a los mismos**, como sería, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel o de la tinta para la impresión que se utilizará para ello. **En suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

103. No obstante, en lo que respecta de manera concreta al servicio de expedición de copias y su certificación, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, este Alto Tribunal ha sostenido que deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad.

104. 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.



105. Dicho criterio está reflejado en las **jurisprudencias P./J. 2/98²⁹** y **P./J. 3/98³⁰**, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", respectivamente.

106. Por su parte, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han precisado lo siguiente:

- Que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

- A diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

- La fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

- El servicio que presta el Estado en este supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que

²⁹ **Jurisprudencia P./J. 2/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.

³⁰ **Jurisprudencia P./J. 3/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

- 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.

107. Tales consideraciones dieron origen a la **jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.)**³¹ de la Primera Sala, así como a la **tesis 2a. XXXIII/2010**³² de la Segunda Sala, ambas de este Tribunal Constitucional.

108. Visto lo anterior, a consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan **desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.

109. En efecto, como se destacó, las normas impugnadas prevén cobros diferenciados respecto de los cuales no se advierte razonabilidad entre el costo de los materiales usados, el costo que implica certificar un documento y el gasto efectivamente erogado por el ente municipal para prestar el servicio, de donde deriva que los cobros relativos resultan **desproporcionados**, pues **no responden al gasto que efectuó el Municipio para brindar el servicio**.

³¹ Tesis 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).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077 y registro digital: 160577.

³² Tesis de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274 y registro digital: 164477.



110. Ello es así, pues en el caso de derechos por servicios, 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. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

111. Consideraciones similares han sido expresadas por este Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 93/2020**³³ y **105/2020**,³⁴ así como las diversas **185/2021**,³⁵ **186/2021**,³⁶ **1/2022**³⁷ y **5/2022**.³⁸

³³ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

³⁴ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

³⁵ **Acción de inconstitucionalidad 185/2021**, resuelta el once de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.5, denominado "Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

³⁶ **Acción de inconstitucionalidad 186/2021**, resuelta el diecisiete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Aguilar Morales separándose de los párrafos del ciento treinta y uno al ciento treinta y cinco del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose del párrafo ciento treinta y cinco del proyecto original, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado "Análisis de las normas que prevén cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copia simple de documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos impugnados contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2022.

³⁷ **Acción de inconstitucionalidad 1/2022**, resuelta el trece de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento treinta y uno del proyecto original – que conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento veintiocho–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.



112. Finalmente, es de destacarse que, de manera reciente, este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 55/2023**,³⁹ en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como la diversa **acción 18/2023 y su acumulada 25/2023**,⁴⁰ en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, declaró la invalidez de normas que establecían cobros por servicios de búsqueda de información generada o resguardada por dependencias o archivos municipales, e incluso con su consecuente certificación y ha establecido que, a la luz de los principios tributarios que derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, dichos cobros **no resultan proporcionales**, al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales para la prestación de ese servicio, en la medida en que **la búsqueda de datos o información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado**.

113. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos: **59, fracciones I y IV, en la porción normativa: "búsqueda de información de los registros, así como"**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi; **41, fracciones I, II, IV y V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas; **46, fracciones I y II**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco; **30, fracción VII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco

³⁸ **Acción de inconstitucionalidad 5/2022**, resuelta el trece de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo ciento veintinueve del proyecto original –que, conforme a los ajustes del engrose, corresponde al párrafo ciento treinta–, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández con consideraciones adicionales en algunos temas, Laynez Potisek, incluso, por la invalidez de los preceptos relativos a la expedición de copias certificadas con voto aclaratorio, tomando en cuenta el quórum de asistencia a la presente sesión y la votación calificada mayoritaria que se ha expresado en precedentes al respecto, Pérez Dayán con razones distintas en el tema del servicio de alumbrado público y presidente en funciones Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo.

³⁹ **Acción de inconstitucionalidad 55/2023**. Ponente: Ministro Pardo Rebolledo, resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

⁴⁰ **Acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023**. Ponente: Ministra Loretta Ortiz Ahlf, resuelta en sesión de 29 de agosto de 2023, por unanimidad de votos.



y **34, fracción I**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, todos del Estado de **Tlaxcala** y para el ejercicio fiscal **2023**.

114. Estas consideraciones, salvo las contenidas en los párrafos 97 al 101, son **obligatorias**, en virtud de haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales respecto de algunos preceptos, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas, Pérez Dayán con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas y presidenta Piña Hernández.

VII. EFECTOS

115. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

116. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los siguientes artículos contenidos en leyes de ingresos de Municipios de **Tlaxcala** para el ejercicio fiscal **2023**, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación:

- **69** de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan;
- **59, fracciones I y IV, en la porción normativa: "búsqueda de información de los registros, así como"**, y **61** de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi;
- **46, fracciones I y II, y 66** de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco;
- **30, fracción VII, y 44** de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco;



• **34, fracción I, y 52** de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos; y,

• **41, fracciones I, II, IV y V**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas.

117. Por otra parte, en términos del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria que rige a la materia, **se declara la invalidez, por extensión**, de:

• El artículo **70**⁴¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Tlaxcala, para 2023, correspondiente al **capítulo XIV**, intitulado "**ESTÍMULOS FISCALES**

⁴¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Tlaxcala, para 2023**

"**Artículo 70.** Corresponde al artículo anterior de la presente Ley, respecto del derecho de Alumbrado Público 2023, tomando como base la tarifa general.

ESTÍMULO FISCAL PARA EL MUNICIPIO, CORRESPONDIENTE AL DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO	
NIVEL DE CATEGORÍA SEGÚN SU MDSIAP	PORCENTAJE DE ESTÍMULO FISCAL POR PRONTO PAGO
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 1	99.998 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 2	99.973 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 3	99.943 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 4	99.909 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 5	99.861 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 6	99.848 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 7	99.773 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 8	99.757 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 9	99.694 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 10	99.609 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 11	99.600 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 12	99.486 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 13	99.481 %



NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 14	99.391 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 15	99.362 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 16	99.304 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 17	99.145 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 18	99.005 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 19	98.369 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 20	98.157 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 21	97.471 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 22	97.405 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 23	97.018 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 24	90.571 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 25	88.500 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 26	86.635 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 27	84.534 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 28	82.757 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 29	82.432 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 30	79.490 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 31	76.267 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 32	73.634 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 33	72.904 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 34	68.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 35	61.308 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 36	60.995 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 37	59.260 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 38	55.243 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 39	49.602 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 40	48.641 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 41	47.804 %



CORRESPONDIENTE AL DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO", así como su **"ANEXO 2: Recurso de revisión"**,⁴² pues dependen del **artículo 69 que fue invadido en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, la tabla de estímulos fiscales; y el segundo, el recurso de revisión y su ejecución, todos en materia de derechos de alumbrado público.

NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 42	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 43	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 44	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 45	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 46	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 47	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 48	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 49	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 50	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 51	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 52	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 53	0.000 %
NIVEL DE CATEGORÍA, MDSIAP 54	0.000 %."

⁴² **Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, Tlaxcala, para 2023.**

"ANEXO 2: Recurso de revisión

"Será procedente el recurso de revisión cuando la cantidad de metros luz asignados al contribuyente difieran de su beneficio real.

"El plazo para interponer el recurso será de veinte días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que ocurrió el acto por el cual solicita la aclaración y deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"I. Ser dirigido al C. presidente Municipal Constitucional;

"II. Nombre completo del promovente, la denominación o razón social, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como número telefónico;

"III. Los hechos que den motivo al recurso, bajo protesta de decir verdad;

"IV. Los agravios que le cause y los propósitos de su promoción;

"V. Se deberán incluir las pruebas documentales públicas o privadas que acrediten la cantidad exacta de metros luz cuya aplicación solicitan, con excepción de cuando se trate de una solicitud de descuento, en cuyo caso deberá acreditar los requisitos de la fracción I a VI únicamente;

"VI. Además se deberá anexar los documentales que den evidencia y probanza visual de frente iluminado y sus dimensiones, y



• El artículo **62** de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, para 2023, correspondiente al **capítulo IX**, intitulado "**ESTÍMULOS FISCALES CORRESPONDIENTES AL DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO**", así como su "**ANEXO DOS (Artículo 61. Alumbrado Público)**", pues dependen del **artículo 61 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al

"VII. Fecha, nombre y firma autógrafa.

"En cuyo caso de que no sepa escribir se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Tlaxcala.

"Tratándose de predios rústicos o aquellos que se encuentren en el proceso de construcción, deberán presentar la licencia de construcción correspondiente, clave catastral y original o copia certificada de escritura pública que acredite la legítima propiedad o posesión. En caso de ser arrendatario del inmueble, bastará el contrato de arrendamiento correspondiente.

"Se deberá adjuntar al recurso de revisión:

"I. Una copia de los documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble;

"II. El documento que acredite su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales;

"No serán admisibles ni la tercería ni la gestión de negocios; y

"III. La documentación original de pago del DAP y dos copias simples.

"En la interposición del recurso procederá la suspensión, siempre y cuando:

"I. La solicite expresamente el promovente;

"II. Sea procedente el recurso, y

"III. Se presente la garantía por el o los períodos recurridos que le sean determinados por la autoridad administrativa.

"La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los siguientes cinco días hábiles.

"Se tendrá por no interpuesto el recurso cuando:

"I. Se presente fuera de plazo;

"II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del promovente y sus originales para cotejo, y

"III. El recurso no ostente la firma o huella del promovente.

"Se desechará por improcedente el recurso:

"I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;

"II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;

"III. Contra actos consentidos expresamente, y

"IV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

"Son consentidos expresamente los actos que, durante los primeros veinte días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a su ejecución, no fueron impugnados por cualquier medio de defensa.

"Será sobreseído el recurso cuando:

"I. El promovente se desista expresamente;

"II. El agraviado fallezca durante el procedimiento;

"III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el párrafo anterior;



regular, el primero, la tabla de estímulos fiscales; y el segundo, el recurso de revisión y su ejecución, todos en materia de derechos de alumbrado público.

• El artículo 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, Tlaxcala, para 2023, correspondiente al **capítulo XIII**, intitulado "**ESTÍMULOS FISCALES**", así como su "**Anexo dos: Recurso de revisión**", pues dependen del **artículo 66 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, la tabla de estímulos fiscales; y el segundo, el recurso de revisión y su ejecución, todos en materia de derechos de alumbrado público.

• El artículo 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, para 2023, correspondiente al **capítulo XI**, intitulado "**ESTÍMULOS FISCALES CORRESPONDIENTE AL DERECHO DE ALUMBRADO PÚBLICO**", así como su "**ANEXO UNO: Recurso de revisión**", pues dependen del **artículo 44 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, la tabla de estímulos fiscales; y el segundo, el recurso de revisión y su ejecución, todos en materia de derechos de alumbrado público; y,

"IV. Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y

"V. No se probare la existencia del acto respectivo.

"La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

"Retirar total o parcialmente el subsidio durante la tramitación del recurso o con posterioridad a su resolución y podrá restituirlo a petición de parte, así como aumentarlo o disminuirlo discrecionalmente.

"La autoridad administrativa, dentro de los veinte días hábiles siguientes a aquel en que se presentó el recurso de aclaración, deberá resolver de forma escrita y por notificación en estrados del Ayuntamiento al recurrente, previa valoración de las pruebas presentadas por el recurrente, si ha probado o no su dicho y, en su caso, podrá:

"I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

"II. Confirmar el acto administrativo;

"III. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que le sustituya;

"IV. Dejar sin efecto el acto recurrido, y

"V. Revocar el cobro del derecho de alumbrado público.

"La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

"En caso de no ser notificada la resolución del recurso por estrados, el recurrente podrá solicitarla ante la autoridad administrativa recurrida, quien deberá hacerlo entonces, dentro de los tres días hábiles siguientes a la segunda solicitud.

"DE LA EJECUCIÓN

"El recurso de revisión se tramitará y resolverá en los términos previstos en esta Ley y, en su defecto, se aplicarán, de manera supletoria, las disposiciones contenidas en el Código Fiscal."



• El artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para 2023, correspondiente al **capítulo XIV**, intitulado "**ESTÍMULOS FISCALES**", así como su "**Anexo 1 (Artículo 52) Derecho de Alumbrado Público**", pues dependen del **artículo 52 que fue invalidado en términos del apartado VI.1 de este fallo**, al regular, el primero, la tabla de estímulos fiscales; y el segundo, el recurso de revisión y su ejecución, todos en materia de derechos de alumbrado público.

118. A lo señalado resulta aplicable el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 53/2010**,⁴³ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

119. Las declaratorias de invalidez decretadas **surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala**.

120. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al Poder Legislativo del**

⁴³ **Jurisprudencia P./J. 53/2010**, de texto: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



Estado de Tlaxcala para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

121. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo a los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

122. Las consideraciones relacionadas con la extensión de invalidez, el momento en que surten efectos las declaratorias de invalidez y la notificación a los Municipios involucrados, son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. Asimismo, la consideración relativa a la exhortación al Congreso Local para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos, es **obligatoria** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 59, fracciones I y IV, en su porción normativa "búsqueda de información de los registros, así como", y 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, 41, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de



Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 46, fracciones I y II, y 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, 30, fracción VII, y 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 34, fracción I, y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez, por extensión**, del artículo 70 y del "ANEXO 2: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, del artículo 62 y del "ANEXO DOS (Artículo 61. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, del artículo 67 y del "Anexo dos: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, del artículo 45 y del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y del artículo 53 y del "Anexo 1 (Artículo 52) Derecho de Alumbrado Público" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil veintidós, en términos de lo señalado en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tlaxcala y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

QUINTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas en cuanto a la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán por otras consideraciones y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 78 al 80, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, referente a las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público, consistente en declarar la invalidez de los artículos 69 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, 61 de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, 66 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del 97 al 101, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales respecto de algunos preceptos y separándose de los párrafos del 97 al 101, Aguilar Morales apartándose de los párrafos del 97 al 101, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos del 97 al 101, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de la violación al principio de gratuidad (párrafos 97 y 98), Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek con excepción de



los derechos por la expedición de copias certificadas, Pérez Dayán con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas y presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 97 y 98, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, referente a las normas que prevén cobros por la búsqueda y por la expedición de documentos en copias simples y certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública, consistente en declarar la invalidez de los artículos 59, fracciones I y IV, en su porción normativa "búsqueda de información de los registros, así como", de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, 41, fracciones I, II, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Lázaro Cárdenas, 46, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, 30, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y 34, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 70 y del "ANEXO 2: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautempan, del artículo 62 y del "ANEXO DOS (Artículo 61. Alumbrado Público)" de la Ley de Ingresos del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, del artículo 67 y del "Anexo dos: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Apolonia Teacalco, del artículo 45 y del "ANEXO UNO: Recurso de revisión" de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlaxco y del artículo 53 y del "Anexo 1 (Artículo 52) Derecho de Alumbrado Público" de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado y 4) notificar el presente fallo a los Municipios involucrados, al ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

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

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 9 de febrero de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

III. DERECHOS POR SERVICIO DE BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO POR LA BÚSQUEDA DE DATOS, ANTECEDENTES O DOCUMENTOS EN ARCHIVOS DEL REGISTRO CIVIL Y EN ARCHIVOS MUNICIPALES, RESPECTIVAMENTE, SON CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, YA QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DEL SERVICIO QUE REPRESENTA AL ESTADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN VIII, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, 19, FRACCIÓN IX, INCISO O), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 22, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN QUINTÍN, 16, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, 31, LETRA H, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, 43, LETRA A, FRACCIÓN III, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, Y, 24, FRACCIÓN I, INCISO M), NÚMERO 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

IV. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL FUNCIONARIO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN VIII, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA; 19, FRACCIÓN IX, INCISO O), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE; 22, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE SAN QUINTÍN; 16, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 31, LETRA H, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE; 43, LETRA A, FRACCIÓN III, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI; Y, 24, FRACCIÓN I, INCISO M), NÚMERO 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, TODAS ELLAS, DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

V. DERECHOS POR SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DATOS Y/O ANTECEDENTES, CONSULTA Y VERIFICACIÓN DE DATOS, QUE DAN LUGAR A LA EMISIÓN DE CERTIFICADOS O COPIAS CERTIFICADAS. LA TARIFA RESPECTIVA DEBE SER ACORDE O PROPORCIONAL AL COSTO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS Y DEBE SER IGUAL PARA TODOS AQUELLOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN III, INCISO F), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, 16, LETRA I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, 43, LETRA A, FRACCIÓN III, Y 50, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, 24, FRACCIÓN I, INCISO M), NÚMERO 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, 19, FRACCIÓN IX, INCISO O), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 22, LETRA I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN QUINTÍN, 31, LETRA H, INCISO A), Y 44, LETRA L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE Y 18, FRACCIÓN VIII, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

VI. 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 III, INCISO F), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, 16, LETRA I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, 43, LETRA A, FRACCIÓN III, Y 50, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, 24, FRACCIÓN I, INCISO M), NÚMERO 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, 19, FRACCIÓN IX, INCISO O), DE LA LEY DE INGRESOS DEL



MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 22, LETRA I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN QUINTÍN, 31, LETRA H, INCISO A), Y 44, LETRA L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE Y 18, FRACCIÓN VIII, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 18, FRACCIÓN III, INCISO F), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, 16, LETRA I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, 43, LETRA A, FRACCIÓN III, Y 50, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, 24, FRACCIÓN I, INCISO M), NÚMERO 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, 19, FRACCIÓN IX, INCISO O), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 22, LETRA I, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN QUINTÍN, 31, LETRA H, INCISO A), Y 44, LETRA L, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE Y 18, FRACCIÓN VIII, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTITRÉS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2023. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 3 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnadas las porciones normativas que se precisan.	5



III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	6
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	7
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		8
	a) Extemporaneidad.	Se declara infundada.	
	b) Legitimación del Poder Ejecutivo Federal.	Se declara infundada.	
VI.	ESTUDIO DE FONDO		9
	A. Parámetro de Constitucionalidad	El análisis de las porciones normativas impugnadas se realizará a partir del principio de proporcionalidad tributaria.	
	B. Análisis del caso concreto		
	B.1. Normas que establecen cobros por la búsqueda de datos y/o antecedentes.	Se declara la invalidez de los artículos impugnados ya que la sola búsqueda no debe generar cobro alguno.	11
	B.2. Normas que establecen cobros por la búsqueda de datos y/o antecedentes, consulta y verificación de datos, que dan lugar a la emisión de certificados o copias certificadas.	Se declara invalidez de las normas ya que el costo de la búsqueda que implica la reproducción de información debe quedar incluido en el costo del servicio de reproducción correspondiente.	14
VII.	EFFECTOS	Se declara la invalidez de las normas impugnadas.	17
		La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso del Estado de Baja California.	
		El fallo también deberá notificarse al Estado y a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes cuyas disposiciones fueron invalidadas.	



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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 26/2023, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, así como de diversas disposiciones normativas contenidas en las leyes de ingresos de distintos Municipios de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El veinte de enero de dos mil veintitrés, la consejera jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promovió acción de inconstitucionalidad impugnando porciones normativas contenidas en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California y leyes de ingresos de diversos Municipios de dicha entidad, todas para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés y publicadas el veintiuno y el veintiocho de diciembre de dos mil veintidós, respectivamente.¹

2. **Conceptos de invalidez.** En dicho escrito se expusieron los siguientes razonamientos:

"En su único concepto de invalidez precisa que las porciones normativas que impugna, en lo correspondiente a '*búsqueda de datos y antecedentes*' y '*búsqueda de datos por periodos de 5 años*', vulneran el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal conforme a lo siguiente:

"Los preceptos señalados de inconstitucionales violan dicho principio, ya que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del

¹ Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 26/2023, escrito de demanda.



servicio que proporciona el área de Registro Civil del Gobierno Estatal, así como las entidades municipales del Estado de Baja California.

"El pago establecido que va desde \$120.00 (ciento veinte pesos 00/100 M.N.) hasta los \$391.68 (trescientos noventa y un pesos 68/100 M.N.), por concepto de la búsqueda de datos y antecedentes que se lleva a cabo en los archivos de la Dirección del Registro Civil del Estado, constituye un cobro excesivo y desproporcionado, aunado a que no está justificado ni guarda relación con el costo de los materiales empleados para la localización de los datos y antecedentes solicitados.

"Asimismo, resulta contrario al principio de proporcionalidad tributaria la tarifa establecida por concepto de búsqueda de datos o antecedentes en archivos del Registro Civil hasta por cinco años.

"Las disposiciones condicionan de forma injustificada el ejercicio del derecho de acceso a los datos personales y desincentivan su posible rectificación, al establecer una tarifa por búsqueda sin estar relacionada con la modalidad de reproducción o en su caso, entrega de los datos o antecedentes solicitados.

"Sólo puede cobrarse al solicitante de la búsqueda de datos o antecedentes los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, para ello debe analizarse que las cuotas se hayan fijado de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, de lo contrario la tarifa resulta violatoria del principio de proporcionalidad en materia tributaria.

"Las porciones normativas impugnadas fijan cuotas, por búsqueda de datos y antecedentes en los archivos del Registro Civil, pero en ninguna el legislador local justificó los elementos que sirvieron de base para determinarlas, es decir, no motivó la manera en la que se cuantificó el costo por el pago de tales servicios, ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las mismas corresponden o no al costo de los materiales que los Municipios tienen permitido cobrar por acceso a los datos personales.

"El legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la 'búsqueda de datos y antecedentes', atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.



"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.

"Así en las leyes impugnadas, el Congreso Estatal no justificó el cobro por la búsqueda de datos con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que lo determinó de forma arbitraria, lo cual transgrede el principio de proporcionalidad, establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal."

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte dio cuenta de la demanda presentada por el Poder Ejecutivo Federal, asignándole el número de expediente 26/2023 y designando como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

4. Mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California como las entidades que emitieron y publicaron las normas impugnadas; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a dichas autoridades y le dio vista del asunto al fiscal general de la República para que hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.²

5. **Informe del Poder Legislativo Estatal.** El presidente y la secretaria de la Mesa Directiva de la XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, rindieron informe en el que expresaron medularmente lo siguiente:

"En ningún momento las porciones normativas impugnadas señaladas de inconstitucionales violentan los principios de proporcionalidad y equidad ya que los artículos en su totalidad se encuentran dotados de legalidad y constitucionalidad en cuanto al fondo por su justificada implementación para el cobro de la tarifa señalada en cada caso específico, además dichos artículos y su contenido

² Ibídem, acuerdos de trámite de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.



fueron debidamente analizados para que pudieran formar adecuada armonía con demás preceptos constituidos en sus leyes de ingresos correspondientes."

6. Informe del Poder Ejecutivo Estatal. El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Baja California rindió informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa manifestando que son ciertos los actos cuya invalidez se reclama, consistentes en la promulgación y orden de publicación de los decretos de las diversas leyes de ingresos municipales y estatal para el año dos mil veintitrés.

7. Pedimento. El fiscal general de la República no formuló pedimento ni manifestación alguna en el presente asunto.

8. Alegatos. Por oficio presentado el dieciséis de junio de dos mil veintitrés, la parte accionante formuló sus respectivos alegatos. Los cuales se tuvieron por recibidos mediante acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintitrés.

9. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente, y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, por acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintitrés, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.³

I. COMPETENCIA

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General⁴ y

³ *Ibidem*, acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintitrés.

⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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



10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023 de veintiséis de enero de dos mil veintitrés y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de ese mismo mes y año⁶ toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y normas de leyes de ingresos estatal y municipales del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. Del análisis al escrito presentado por el Poder Ejecutivo Federal se advierte que las normas impugnadas son las siguientes:

a) Artículo 18, fracción III, inciso F), de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

b) Artículo 18, fracción VIII, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

c) Artículo 19, fracción IX, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

d) Artículo 22, letra I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Quintín, Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

e) Artículo 16, letra I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁶ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



f) Artículos 31, letra H, inciso a) y 44, letra L, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

g) Artículos 43, letra A, fracción III, así como 50, fracción XI de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

h) Artículo 24, fracción I, inciso M), número 5 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Playas de Rosarito, todas ellas, del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁷ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia"), el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. En el caso, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, ésta fue publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **jueves veintidós de diciembre de dos mil veintidós al viernes veinte de enero de dos mil veintitrés.**

14. En cuanto a las diversas leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de Baja California, éstas fueron publicadas en el Periódico Oficial Estatal el veintiocho de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo de treinta días transcurrió del **jueves veintinueve de diciembre de dos mil veintidós al viernes veintisiete de enero de dos mil veintitrés.**

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



15. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad del Poder Ejecutivo Federal fue presentada el **veinte de enero de dos mil veintitrés** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta inconcusos que fue oportuna su presentación para impugnar las normas anteriormente referidas.

IV. LEGITIMACIÓN

16. Se cumple, a su vez, con el requisito procesal de legitimación, en atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

17. El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, incisos c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ dispone, en lo que interesa, que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o estatales que consideren vulneren derechos humanos.

18. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada por María Estela Ríos González en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República,⁹ lo que acredita con la copia

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

⁹ Las atribuciones del consejero jurídico del Ejecutivo Federal se encuentran previstas en el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo 10, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal:

Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."



certificada de su nombramiento expedido por este último el dos de septiembre de dos mil veintiuno.¹⁰ Aunado a ello, conviene precisar que el Ejecutivo Federal presenta la demanda en contra de diversos preceptos contenidos en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California y leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés argumentando que las disposiciones reclamadas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, de manera que cuenta con legitimación para impugnarlos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

19. El Poder Legislativo del Estado de Baja California plantea como causas de improcedencia las siguientes:

a) Extemporaneidad en la presentación de la demanda

20. Como primera causa de improcedencia, expone que la parte actora promueve la demanda de acción de inconstitucionalidad fuera del plazo previsto por la ley, siendo que en el caso de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno (sic), contando como primer día natural para la interposición de la demanda el veintidós de diciembre de dos mil veintidós y feneciendo el veinte de enero de dos mil veintitrés, por lo que a su consideración resulta evidente la extemporaneidad en la presentación de la misma.

21. Dicho planteamiento es **infundado**.

22. Tal como fue precisado en el apartado III de esta sentencia, la demanda es oportuna al haberse presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y

"Artículo 10. La persona titular de la Consejería tiene las facultades indelegables siguientes: ...

"XIII. Representar a la persona titular de la presidencia de la República en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁰ Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 26/2023, anexos del escrito de acción de inconstitucionalidad.



Correspondencia de esta Suprema Corte dentro del plazo de treinta días naturales para promoverla, esto es, el viernes **veinte de enero de dos mil veintitrés**.

b) Falta de legitimación del Poder Ejecutivo Federal

23. El Poder Legislativo del Estado de Baja California, en la segunda causa de improcedencia, alega que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente porque quien dice tener representación del presidente de la República no acredita fehacientemente contar con dicha calidad.

24. El argumento es **infundado**, ya que, como quedó relatado en el apartado IV de esta sentencia, María Estela Ríos González compareció en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, acreditando dicho carácter con copia certificada de su nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el dos de septiembre de dos mil veintiuno.¹¹

25. Al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra causa de improcedencia, se procede a analizar los conceptos de invalidez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

26. Toda vez que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis del único concepto de invalidez formulado por el Poder Ejecutivo Federal en contra de los preceptos impugnados.

27. La accionante argumenta que los artículos impugnados prevén cobros excesivos y desproporcionados por **1)** búsqueda de datos y/o antecedentes en archivos del Registro Civil; **2)** búsqueda de datos o antecedentes y búsqueda de documentos en archivos municipales y **3)** búsqueda de datos y/o antecedentes, consulta y verificación de datos, que dan lugar a la emisión de certificados

¹¹ Expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 26/2023, anexos del escrito de acción de inconstitucionalidad.



o copias certificadas; ya que contienen tarifas que no atienden a los costos del servicio que representa al Estado la localización de los datos y antecedentes solicitados; por tanto, afirma que se vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

A. Parámetro de constitucionalidad

28. Como cuestión inicial, es importante precisar que la impugnación efectuada por el promovente se centra en evidenciar la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por ello, este Tribunal Pleno se avocará al estudio de los argumentos expuestos a la luz de dicho principio constitucional.

29. En cuanto a la aplicación de tal principio en el ámbito de los derechos,¹² este Tribunal Pleno emitió su postura, la cual ha sido sostenida de manera reiterada en diversos criterios,¹³ en la que determinó:

¹² Ver acción de inconstitucionalidad **27/2021** y su acumulada **30/2021**, así como la diversa acción de inconstitucionalidad **75/2021**, resueltas en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno; así como la diversa **44/2022** y sus acumuladas **45/2022** y **48/2022**, resuelta el dieciocho de octubre de dos mil veintidós.

¹³ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad:

• **93/2020**, resuelta el 29 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "expedición de copias simples".

• **51/2021**, resuelta el 4 de octubre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021.

• **33/2021**, resuelta el 7 de octubre de 2021, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo.

• **75/2021**, resuelta el 18 de noviembre de 2021, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, apartándose del estudio del



"... 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.

"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.

"Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98¹⁴ y P./J. 3/98,¹⁵ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales establecen lo siguiente: [Se transcribe]."

30. Tomando en cuenta lo anterior, procede determinar si las cuotas previstas en las disposiciones legales impugnadas guardan una relación razonable con el costo que representa al Estado la prestación del servicio y los materiales utilizados.

principio de gratuidad, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

• **77/2021** resuelta el 18 de noviembre de 2021, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "expedición de copias certificadas".

¹⁴ Criterio visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934, que lleva por rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

¹⁵ Criterio visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933, misma que lleva por rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."



B. Análisis del caso concreto

31. Una vez ha quedado expuesto el parámetro de regularidad constitucional aplicable, se realiza el análisis de las porciones normativas reclamadas, cuyo análisis se clasifica en los siguientes apartados:

B.1. Normas que establecen cobros por la búsqueda de datos y/o antecedentes

32. En relación con las cuotas relativas a este concepto, el contenido de las normas impugnadas es el siguiente:

	Norma impugnada	
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés.</p>	<p>"Artículo 18. Los Derechos por Servicios que Prestan las Oficialías del Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:</p>	
	TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE
	"VIII. Otros	
	"E) Búsqueda de datos por períodos de 5 años	1.25 veces."
<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés.</p>	<p>"Artículo 19. Los derechos por servicios que preste el Área de Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente tarifa:</p>	
	TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE
	"IX. OTROS	
	"o) Por búsqueda de datos o antecedentes en Archivos del Registro Civil hasta 5 años	1.20 veces."



**Ley de Ingresos del
Municipio de San Quin-
tín, para el ejercicio fiscal
del dos mil veintitrés.**

"Artículo 22. Los Derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE
"I. OTROS;	
"d) Búsqueda de datos y antecedentes por año, hasta los 5 años	1.35 UMA (POR AÑO)
"a) Por cada grupo de 5 años, después de los primeros 5 años.	1.35 UMA
"b) Por búsqueda de datos o antecedentes por año o por cada período de 5 años; cuando se realice dentro de las Jornadas del Registro Civil	\$1.00."

**Ley de Ingresos del
Municipio de Ensenada,
para el ejercicio fiscal del
dos mil veintitrés.**

"Artículo 16. Los derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE
"I. OTROS;	
"d) Búsqueda de datos y antecedentes por año, hasta los 5 años	1.35 UMA POR AÑO
"a) Por cada grupo de 5 años, después de los primeros 5 años.	1.35 UMA
"b) Por búsqueda de datos o antecedentes por año o por cada período de 5 años; cuando se realice dentro de las Jornadas del Registro Civil	\$1.00."



Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés.

"Artículo 31. Los derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

TARIFA	IMPORTE PESOS
"H. OTROS;	
"a) Búsqueda de datos	\$195.83."

Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés.

18 SERVICIOS QUE PRESTA EL DEPARTAMENTO DE CATASTRO MUNICIPAL

"Artículo 43. Los servicios que presta esta oficina se pagarán conforme a la siguiente tarifa:

	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE
"A) POR EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS	
"III. Búsqueda de datos	
"a) En expediente y/o cartografía catastral	2.52 veces
"b) En la ficha catastral del Sistema de Información Municipal e Impresión de la pantalla	0.26 veces."

Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés.

3. DERECHOS POR LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA SECRETARÍA DE DESARROLLO Y SERVICIOS URBANOS

"Artículo 24. Los derechos por revisión, análisis y verificación de anteproyectos y proyectos para construcción de obra nueva, ampliación, modificación, reparación, demolición, regularización, asentamiento y traslado de oficinas, comercios y casas móviles, instalación, modificación o reparación de mecanismos de transporte electromecánico, factibilidades, peritajes, registros, certificaciones, declaratorias, supervisión, opiniones técnicas y



dictámenes, incluyendo fraccionamientos, usos de suelo, anuncios, rótulos y similares, servicios que presta la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, así como los demás servicios que presta la Secretaría de Desarrollo y Servicios Urbanos, deberán ser cubiertos por los solicitantes de acuerdo a la siguiente:

"DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN URBANA

"I. DEPARTAMENTO DE LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN

TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE
"M) Por otros conceptos que presta el Departamento de Licencias de Construcción, a solicitud del interesado, se pagará al momento de la solicitud, lo siguiente:	
"5. Por búsqueda de documentos	2.50 VECES."

33. Como se advierte de la transcripción, las disposiciones cuestionadas establecen diversas cuotas por conceptos de: **1)** búsqueda de datos y/o antecedentes en archivos del Registro Civil y **2)** búsqueda de datos o antecedentes y búsqueda de documentos en archivos municipales que oscilan entre .26 UMA hasta los 2.52 UMA (Unidad de Medida y Actualización);¹⁶ equivalentes a las cantidades de \$26.97 (veintiséis pesos 97/100 moneda nacional) hasta \$261.42 (doscientos sesenta y un pesos 42/100 moneda nacional); así como cuotas que van de \$1.00 (un peso 00/100 M.N.) hasta \$195.83 (ciento noventa y cinco pesos 83/100 M.N.); y en el caso de las leyes de ingresos de los Municipios de **Tijuana, San Felipe, San Quintín y Ensenada**, la tarifa cambia de acuerdo al periodo de tiempo de la búsqueda.

¹⁶ Se puede consultar su valor en el siguiente enlace: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/#:~:text=La%20Unidad%20de%20Medida%20y,emanen%20de%20todas%20las%20anteriores.>



34. La promovente afirma que tales cuotas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, ya que no atienden a los costos del servicio que representa al Estado la localización de los datos y antecedentes solicitados, argumento que resulta **fundado**.

35. Al analizar normas de contenido similar a las recién transcritas en las que se establecen derechos por la búsqueda de información y/o documentación, ya sea en los archivos municipales o en el Registro Civil, este Tribunal Pleno¹⁷ ha sostenido lo siguiente:

"Al tratarse de derechos por la prestación de servicios, la cuota o tarifa debe atener a los costos que para el Municipio representa prestar ese servicio, en el caso de búsqueda de documentación e información es una actividad que se realiza por un funcionario público, actividad que es inherente al trabajo que realiza en la administración pública municipal y que no necesariamente le genera costos adicionales al Municipio, más allá del salario del respectivo funcionario público.

"La búsqueda de información y documentación por un funcionario público es una actividad inherente a las funciones que realiza en la administración pública municipal; de modo que, al realizar esas actividades no puede existir un lucro o ganancia, únicamente se pueden cobrar los costos generados por prestar el servicio, sin embargo, en el caso de los preceptos impugnados no se advierte que para la búsqueda de documentación e información se requieran materiales adicionales a la actividad misma del funcionario público.

"Si bien es posible que se generen costos por la reproducción de información y documentación solicitada, así como su eventual certificación, lo que en este caso gravan los preceptos impugnados es solamente la búsqueda que realiza el servidor público, lo cual no genera costos adicionales a las autoridades municipales pues tienen a su cargo el resguardo de los archivos municipales."

¹⁷ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, resueltas en sesión de 29 de agosto de 2023, por unanimidad de votos.



36. Con base en las razones sostenidas por el Tribunal Pleno, lo procedente es declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas al establecer cuotas por la sola búsqueda de información y documentación, ya que, atendiendo a los diversos precedentes, dicha actividad no genera costos adicionales a las autoridades administrativas.

B.2. Normas que establecen cobros por la búsqueda de datos y/o antecedentes, consulta y verificación de datos, que dan lugar a la emisión de certificados o copias certificadas

37. En cuanto a las porciones normativas impugnadas de las Leyes de Ingresos del **Estado de Baja California** y de los Municipios de **Mexicali** y **Tecate**, los servicios de búsqueda implican la intervención de un servidor público que realiza la acción misma, que necesariamente está relacionada con la diversa función de expedición de certificados y copias certificadas. El contenido de dichas normas es el siguiente:

	Norma impugnada				
<p>Ley de Ingresos del Estado de Baja California</p>	<p>"Artículo 18. Los derechos de legalización de firmas y expedición de certificados, certificaciones, estudios de cumplimiento y revaluación de estudios no comprendidos en otros capítulos de la presente Ley, publicaciones en los Órganos de Difusión Oficiales y los derechos por servicios que presta la Dirección del Registro Civil del Estado, la Secretaría de la Honestidad y la Función Pública y la Coordinación de Protección Civil del Estado, se pagarán conforme lo siguiente:</p> <p>"...</p> <p>"III. Por expedición de actas certificadas de constancias que obran en el Archivo de la Dirección del Registro Civil del Estado, rectificación de actas y otros servicios, se cobrarán conforme a la siguiente:</p> <table border="1" data-bbox="470 1306 1057 1427"> <tr> <td data-bbox="470 1306 765 1356">"TARIFA</td> <td data-bbox="765 1306 1057 1356"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="470 1356 765 1427">"F) Búsqueda de datos y antecedentes</td> <td data-bbox="765 1356 1057 1427">\$275.16."</td> </tr> </table>	"TARIFA		"F) Búsqueda de datos y antecedentes	\$275.16."
"TARIFA					
"F) Búsqueda de datos y antecedentes	\$275.16."				



<p>Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés.</p>	<p>"Artículo 50. Los certificados, copias certificadas, legalización de firmas y demás servicios administrativos proporcionados por las dependencias municipales, de los cuales no exista tarifa específica en otro apartado de esta ley, se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p>			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"XI. Búsqueda, consulta y verificación de datos.</td> <td>1.32 veces."</td> </tr> </tbody> </table>		UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE	"XI. Búsqueda, consulta y verificación de datos.
	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE			
"XI. Búsqueda, consulta y verificación de datos.	1.32 veces."			
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés.</p>	<p>"Artículo 44. Los Certificados, copias certificadas, legalización de firmas y demás servicios administrativos proporcionados por las Oficinas Municipales se pagarán de acuerdo con el costo que representa prestar el servicio, incluyendo equipos, materiales y costos de personal, conforme a lo siguiente:</p>			
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>"TARIFA</th> <th>IMPORTE EN PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"L. Búsqueda de datos en archivos municipales</td> <td>\$391.68."</td> </tr> </tbody> </table>	"TARIFA	IMPORTE EN PESOS	"L. Búsqueda de datos en archivos municipales
"TARIFA	IMPORTE EN PESOS			
"L. Búsqueda de datos en archivos municipales	\$391.68."			

38. Las cuotas que establecen las normas transcritas oscilan entre 1.32 UMA equivalente a \$136.93 (ciento treinta y seis pesos 93/100 M.N.) hasta los \$391.68 (trescientos noventa y un pesos 68/100 moneda nacional). Ahora bien, del contenido de dichas normas se advierte que la búsqueda dará lugar a la emisión de certificados y copias certificadas.

39. Al respecto este Tribunal Pleno, al analizar normas de contenido similar a las precisadas,¹⁸ determinó:

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 55/2023, resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



"Al tratarse de derechos **por la expedición de copias, la entrega de información, certificaciones, para lo cual es necesaria la búsqueda de documentos en su archivo o de diversa dependencia del Municipio**, el pago correspondiente implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa que establezca, entre otras cosas, sea acorde o proporcional al costo de los servicios prestados y sea igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

"Si bien en el caso no se impugna el cobro relativo a la expedición de copias certificadas, este Alto Tribunal ha señalado que implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.¹⁹

"De lo anterior se desprende que la reproducción de documentos, sea por medio de copia simple, involucra la cuestión relativa a hacer constar que lo que se entrega es fiel reproducción de lo encontrado, además, en el caso de certificaciones, se encuentra inmersa la certificación del funcionario público autorizado que hace constar tal circunstancia, pero su cobro no puede ser como en el derecho privado, pues no puede existir un lucro o ganancia para dicho funcionario, sino que debe guardar una relación razonable por el costo del servicio prestado.

"En este orden de ideas, respecto a los cobros por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que las cuotas previstas resultan desproporcionales, pues como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben

¹⁹ Al respecto, se encuentra la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077 y registro digital: 160577, 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)."



guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos no requiere la utilización de recursos extras para hacer la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado lo realice como parte de sus propias funciones sin generar costos adicionales para el Estado.

"Por ello, se considera que el costo de la búsqueda de documentos debe quedar incluido en la expedición de certificados, constancias, títulos, etcétera."

40. Con base en las razones sostenidas por este Tribunal Pleno en los diversos precedentes, las normas que prevén los cobros por búsqueda de documentos que dan lugar a la expedición de certificados y copias certificadas, entre otros, deben declararse inválidas.

41. De manera que no se puede realizar un cobro adicional por la búsqueda cuando dicha actividad dará lugar a la emisión de un certificado o de una copia certificada, entre otros, siendo que cada una de las leyes impugnadas establecen cobros para la reproducción de información en esas modalidades.

42. Así, atendiendo a los razonamientos anteriormente precisados, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **18, fracción III, inciso F)**, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, así como la de los artículos **16, letra I, inciso d)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; **43, letra A, fracción III, y 50, fracción XI**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, **24, fracción I, inciso M)**, número **5**, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Playas de Rosarito, **19, fracción IX, inciso o)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, **22, letra I, inciso d)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Quintín, **31, letra H, inciso a)**, y **44, letra L**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y **18, fracción VIII, inciso E)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal 2023.



VII. EFECTOS

43. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

44. Atento a ello, **se declara la invalidez** de los referidos artículos contenidos en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California y las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, acorde con lo determinado en el apartado VI de esta determinación.

45. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

46. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al referido órgano legislativo para que, en lo futuro se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad que las normas declaradas inválidas en esta resolución.

47. Finalmente, deberá notificarse el presente fallo al Estado de Baja California y a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

48. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE

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



SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 18, fracción III, inciso F), de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del Año 2023, así como la de los artículos 16, letra I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 43, letra A, fracción III, y 50, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, 24, fracción I, inciso M), número 5, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Playas de Rosarito, 19, fracción IX, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, 22, letra I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Quintín, 31, letra H, inciso a), y 44, letra L, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y 18, fracción VIII, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal 2023, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno y veintiocho de diciembre de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, al Estado de Baja California y a los Municipios involucrados y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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



separándose del párrafo 17, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 18, fracción III, inciso F), de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2023, así como la de los artículos 16, letra I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 43, letra A, fracción III, y 50, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, 24, fracción I, inciso M), número 5, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Playas de Rosarito, 19, fracción IX, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, 22, letra I, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Quintín, 31, letra H, inciso a), y 44, letra L, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y 18, fracción VIII, inciso E), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California y 3) determinar que se notifique la presente sentencia al Estado y a los Municipios



involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de febrero de 2024 a las 10:04 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 6 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO



CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

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

III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLÉS O POR LA CERTIFICACIÓN DE UN DOCUMENTO QUE NO ATIENDAN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS SON EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE GARANTIZA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIONES II Y V, LETRAS B Y C, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA, ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS DEBE DETERMINARSE A PARTIR DE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIONES II Y V, LETRAS B Y C, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA, ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

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



VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR LA CUOTA QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR MATERIALES EMPLEADOS EN LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN, SIN ELEMENTOS OBJETIVOS Y RAZONABLES QUE ATIENDAN AL VALOR REAL DE LOS INSUMOS QUE UTILIZA EL ESTADO, VIOLAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CONFORME AL PRINCIPIO DE GRATUIDAD, ÚNICAMENTE PUEDE RECUPERARSE EL COSTO DERIVADO DEL MATERIAL DE ENTREGA, EL DEL ENVÍO, EN SU CASO, Y EL DE SU CERTIFICACIÓN.

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS QUE PREVÉN COBROS DERIVADOS DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN MEDIOS MAGNÉTICOS, SEA EN DISCOS COMPACTOS O DVD, O POR LA CERTIFICACIÓN DESDE UNA HOJA HASTA EL EXPEDIENTE COMPLETO, SIN RAZONAR O EXPLICAR POR QUÉ O DE QUÉ MANERA FIJÓ DICHAS CUOTAS, SON INCONSTITUCIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIONES II Y V, LETRAS B Y C, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA, ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIONES II Y V, LETRAS B Y C, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA, ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE EN LO FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD UTILIZADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25, FRACCIONES II Y V, LETRAS B Y C, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA, ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

El problema jurídico que se plantea es el siguiente: 1. ¿Las normas impugnadas que prevén el cobro por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo, así como el cobro por la reproducción de información en medios magnéticos como discos compactos o DVD por cada uno, derivados de solicitud de acceso a la información, vulneran el principio de gratuidad en el acceso a la información pública que garantiza el artículo 6o. de la Constitución Federal y el principio de proporcionalidad que rige a las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, del propio Ordenamiento Fundamental?

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	10
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	La norma impugnada es el artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el doce de diciembre de dos mil veintidós.	11
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	12
IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su	13



		<p>presidenta, quien ejerce su representación legal, acreditó su personalidad y alega violaciones a derechos humanos.</p>	
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	<p>Las partes no hicieron valer, ni éste se advierte la actualización de alguna de oficio.</p>	15
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Es fundado lo alegado por la Comisión accionante, ya que las normas impugnadas violentan el principio de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información, reconocido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, teniendo en cuenta que el legislador local no justificó de manera objetiva y razonable el costo de los materiales para la reproducción de información, ni la metodología que utilizó para ello.</p> <p>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 de todas las porciones normativas reclamadas.</p>	16
VII.	EFFECTOS	<p>Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de Nayarit.</p> <p>Se exhorta a dicho órgano legislativo para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad.</p> <p>Deberá notificarse el fallo al Municipio involucrado, por ser el encargo de la aplicación de las normas invalidadas.</p>	28



<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<p>30</p>
--------------	------------------------	--	-----------

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **cuatro de septiembre de dos mil veintitrés**, por el que emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 11/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el doce de diciembre de dos mil veintidós.



ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

Demanda inicial y norma impugnada. Por oficio presentado a través del buzón judicial el once de enero de dos mil veintitrés, recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

"Artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, expedida mediante Decreto publicado el 12 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa."

2. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

La Comisión accionante considera que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al estimar que resultan violatorias al principio de gratuidad que rige en el derecho de acceso a la información.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

• **ÚNICO. Cobros injustificados por la certificación de información pública solicitada y por la reproducción en medios magnéticos.** El artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2023, transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige.

El principio de gratuidad contemplado en el artículo 6o. de la Constitución Federal rige la materia de acceso a la información pública e implica que su ejer-

¹ Fojas 1 y 22 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



cicio debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando, en su caso, sea procedente, justificado y proporcional.

Ese Máximo Tribunal ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los del envío y la certificación de documentos y que para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, pues éstos no pueden constituir barreras desproporcionadas para el acceso a la información.

Atento a lo anterior, del texto de la norma impugnada se advierte que el Congreso de Nayarit instauró costos de reproducción de información solicitada en las siguientes modalidades: certificación de una hoja hasta el expediente completo donde se cobra 0.4704 UMA, esto es, \$48.79 pesos; y por reproducción en medio magnético, en concreto, discos compactos por cada uno y en DVD, donde se cobra 0.1280, esto es, \$13.37 pesos.

A consideración de esta Comisión Nacional, dichas cuotas son contrarias al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, pues no se encuentran justificadas por el legislador local en razón del costo real de los materiales empleados para reproducir la información.

Ni de la exposición de motivos de la ley de ingresos impugnada ni del dictamen relativo obra constancia que se refiera a la metodología, ni a los costos de los materiales empleados para la reproducción, por lo que no es posible concluir que las tarifas sean razonables o justificadas. Esto es, no se encuentra argumento alguno por parte del legislador tendiente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar por la certificación y reproducción en medios magnéticos relativos.

En cuanto al cobro por certificaciones, si bien el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener su certificación, sino también implica la certificación del funcionario público autorizado, lo cierto es que la relación entre las partes no es derecho privado, por lo que no puede existir lucro para éste, sino una relación razonable con el servicio prestado.



En el caso, la cuota de la fracción II del artículo 25 impugnado no es proporcional, pues los mismos \$48.79 pesos serán cobrados al que solicite certificación de una hoja que aquél que solicite el expediente completo que conste de dos o más hojas.

Por cuanto a las tarifas de las letras b y c de la fracción V del artículo 25 impugnado, si bien prevé que cuando se proporcione el medio magnético se exenta el pago, lo cierto es que los supuestos cuestionados carecen de una base objetiva que atienda a los costos del Municipio por la entrega de la información en esa modalidad.

Cabe mencionar que ese Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad 9/2019, declarando la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados en leyes de ingresos municipales del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2021 y se vinculó al Congreso Local para abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad.

4. Registro del expediente y turno del asunto. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 11/2023 y turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.

5. Admisión de la demanda. La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de diez de febrero de dos mil veintitrés en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial Local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. Informe del Poder Legislativo de Estado de Nayarit. Mediante oficio recibido el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación



Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,² Héctor Antonio Ulloa Ortiz, en su carácter de encargado de la Unidad Jurídica y representante del Congreso del Estado de Nayarit, rindió el informe solicitado a ese órgano legislativo, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

En cuanto al fondo:

• **PRIMERO.** Debido a que las normas impugnadas son en materia tributaria, se solicita que la intensidad del escrutinio constitucional sea de carácter flexible de modo que para no vulnerar la libertad política, las posibilidades de injerencia son menores y la intensidad del control se debe limitar a identificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

Esto, pues la norma reclamada no establece una diferencia de trato a partir de alguna categoría sospechosa a las que se refiere el artículo 1o. de la Constitución Federal, sino que toma como punto de partida el costo del servicio prestado para la fijación de la cuota; por lo que se solicita que el examen constitucional sea ligero.

Por su parte, el test de proporcionalidad de una norma tributaria se debe limitar a verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva, constitucionalmente válida o aceptable; además, en el análisis de la idoneidad y necesidad de los medios, no es exigible que el legislador justifique cuál de todos los medios disponibles cumple en todos los grados o niveles de intensidad la finalidad perseguida, sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo de idoneidad y que exista correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado.

Las finalidades de las normas reclamadas resultan constitucionalmente válidas, porque el monto de la cuota por derechos de los servicios de información pública guarda relación con el costo del servicio prestado, lo que permite constatar la observancia del mandato establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

² Foja 18 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Nayarit.



También se cumplen con los criterios de idoneidad y necesidad, porque del análisis de las disposiciones legales que rigen el pago de derechos en los Municipios de Nayarit, es válido concluir que contribuyen al cumplimiento de la finalidad contemplada por el Congreso Local, esto es, respetar el acceso a la información por parte de los gobernados, sin descuidar la hacienda pública municipal, con los cobros respectivamente.

Aunado a ello, en virtud de que la interpretación de una norma general analizada en este medio de control debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una norma admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Federal.

Por tanto, se solicita a ese Tribunal Constitucional que realice un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación minucioso para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que las disposiciones cuestionadas son producto del ejercicio de las atribuciones del legislador local y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema.

Resulta aplicable la máxima fundamental reconocida como "*in dubio pro legislatore*", principio que determina que, en caso de duda acerca de la concurrencia de un vicio entorno a la constitucionalidad de la norma, la duda debe ser resuelta en favor de la decisión mayoritaria adoptada por el cuerpo deliberante.

• **SEGUNDO.** Respecto al principio de gratuidad y correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota establecida en las leyes de ingresos y, por ende, constitucionalidad de las normas impugnadas.

Las normas impugnadas son constitucionales porque las leyes aprobadas por el Congreso Local guardan deferencia con el parámetro de control de regularidad constitucional, así como con los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad de 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 los Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles.



Contrario a lo señalado por la accionante, la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto del Congreso del Estado de Nayarit, previa iniciativa del Municipio respectivo dictaminó la Ley de Ingresos de referencia, de conformidad con criterios técnicos para elaborar leyes de ingresos municipales y, posteriormente, el Congreso Local, respetando los principios de proporcionalidad tributaria y de acceso a la información pública, aprobó las normativas hacendarias.

Bajo esa línea, las Leyes de Ingresos de los diferentes Municipios nayaritas tienen por objeto captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos municipales, además, se encargan de satisfacer y cumplir con los objetos planteados dentro del Plan Municipal de Desarrollo; dichas leyes ayudan a obtener la consolidación de un sistema de recaudación que mantenga las finanzas públicas sanas y con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, se otorga la certidumbre necesaria a los ciudadanos en cuanto al pago de sus obligaciones como contribuyentes, que deben cubrir de conformidad con el artículo 31, fracción IV, constitucional, cuidando los principios de equidad y proporcionalidad tributarias.

Es fundamental que los ingresos de los Municipios se fortalezcan para garantizar la cobertura de los servicios públicos y servir como instrumento de crecimiento económico, asegurando en todo momento que los recursos se administren con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas y, con esto, construir una verdadera autonomía municipal.

En tal virtud, las cantidades fijadas por derechos de los servicios de acceso a la información pública no son violatorias de los principios de gratuidad y proporcionalidad tributaria; por el contrario, guardan deferencia con los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

El principio de gratuidad del acceso a la información pública no es de goce absoluto, ya que ese Alto Tribunal en sus precedentes ha interpretado el artículo 6o. constitucional, y determinó que una de las restricciones para el debido reconocimiento de ese derecho es el cálculo proporcional del cobro de los materiales utilizados por el ente correspondiente.



En el caso, este Congreso Local al aprobar las cuotas propuestas particularmente por el Municipio de la Yesca, Nayarit, consideró el Acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

En efecto, el acuerdo señalado y considerado por este Congreso como referencia al elaborar leyes de ingresos municipales para el ejercicio fiscal 2023, establece una serie de elementos que sirvieron de base legislativa para determinar los cobros, mismos que son respetuosos de los principios de gratuidad y proporcionalidad tributaria.

Ahora bien, respecto a los costos de reproducción impugnados, se estima que: 1) el solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada; 2) el costo de reproducción no excede el valor material en el que se reprodujo la información; y 3) cuando el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, no se genera costo alguno (es gratuito).

En suma, los cobros contenidos en la legislación impugnada no representan una barrera al derecho de acceso a la información, ni mucho menos se trata de cuotas desproporcionales, pues la base considerada es el Acuerdo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, siendo éste un elemento objetivo y razonable para determinar las contribuciones en materia de acceso a la información.

Por tanto, el juicio de constitucionalidad realizado por la accionante es inexacto, porque no tomó en consideración que la relación entre el derecho a la información y sus límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativo, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos requiere en su aplicación un equilibrio necesario entre el ejercicio efectivo del derecho a la información y la indebida afectación de otro tipo de bienes y valores constitucionales que están instituidos también en beneficio de las personas.



Si se reconoce que ningún derecho humano tiene el carácter de absoluto, entonces debe igualmente reconocerse que ninguno de sus límites puede plantearse en dichos términos, por lo que la relación entre ambos extremos debe plantearse en los mismos términos de equilibrio.

Así, queda de manifiesto que las cuotas establecidas guardan correlación con el costo del servicio que se ofrece, esto es, la cantidad líquida que se encuentra señalada en la ley de ingresos respectivamente, se ajusta a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad tributaria, de ahí lo infundado del concepto de invalidez planteado por la accionante.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. Mediante oficio recibido el tres de abril de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ Alonso Ramírez Pimentel, en su carácter de consejero jurídico del gobernador del Estado de Nayarit, en representación del titular de dicho Poder, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

En cuanto al fondo:

- Este Poder Ejecutivo, atendiendo al artículo 69, fracción II y 75, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nayarit, promulgó y publicó en el Órgano del Gobierno del Estado las normas impugnadas, de ahí que en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Local, se llevaron a cabo las respectivas promulgaciones y publicaciones.

Por disposición constitucional este Poder Ejecutivo se encuentra impedido a negarse a promulgar las leyes y decretos expedidos por el Congreso Local, más aún, tratándose de cuestiones que quedan fuera de su competencia, tales como la proposición de cuotas y tarifas aplicables a servicios o impuestos y que impactan específicamente en la hacienda pública municipal.

Si bien es cierto, el artículo 53 de la Constitución Local establece la posibilidad de que el Ejecutivo del Estado realice las observaciones que estime pertinentes

³ Foja 6 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.



a los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso; no obstante, señala un procedimiento especial para la presentación de las observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, el cual se ajustará a lo dispuesto por el artículo 38 de la propia Constitución.

Por consecuencia, del análisis del artículo 38 de la Constitución del Estado, se constata que regula en específico lo concerniente a la aprobación y ejecución de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos local; luego entonces, se infiere que respecto al tema que nos ocupa, solamente se faculta al Ejecutivo a realizar observaciones a las modificaciones que, en su caso, haya realizado el Congreso del Estado al proyecto inicial de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la entidad federativa, cuya elaboración le corresponde, no así a las leyes de ingresos municipales en las que se establecen anualmente las tasas, cuotas o tarifas aplicables a los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos que deban recaudarse en beneficio de la hacienda pública de los Municipios, quedando entonces la promulgación como un acto formal previo a su publicación para la debida validez, vigencia y observancia de las normas.

8. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora. Por acuerdos de cuatro de abril y nueve de mayo de dos mil veintitrés la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, respectivamente.

9. Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. Cierre de instrucción. Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitres,⁶ publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

12. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la **Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023**, expedida mediante Decreto publi-

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

⁵ **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."

⁶ **Acuerdo General Plenario Número 1/2023**

"**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."



cado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el doce de diciembre de dos mil veintidós, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 25. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y protección de datos personales, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa calculada en UMA:

Conceptos	UMA
" ...	
"II. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo.	0.4704
" ...	
"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos.	0.00
" ...	
"b. En medios magnéticos denominados discos compactos por cada uno.	0.1289
"c. En medios magnéticos denominados DVD.	0.1289"

14. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

15. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ establece que

⁷ **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



el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

16. En el caso, la norma impugnada fue **publicada** el lunes **doce de diciembre de dos mil veintidós** en el Periódico Oficial Local.

17. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del martes trece de diciembre de dos mil veintidós al miércoles once de enero de dos mil veintitrés**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Diciembre 2022						
11	<u>12</u>	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31
Enero 2023						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	<u>11</u>	12	13	14

18. En ese sentido, si la demanda promovida se presentó a través del buzón judicial el **once de enero de dos mil veintitrés** y fue recibida al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

19. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁸ Fojas 1 y 22 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

20. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia¹⁰ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

21. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve¹¹ y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹² ejerce la representación legal

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

¹⁰ **Ley reglamentaria de la materia**

"**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. ..."

¹¹ Foja 23 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

¹² **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...



de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

22. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en la **Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023**, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos al estimar que transgreden el principio de gratuidad que rige al derecho de acceso a la información pública, así como la proporcionalidad en las contribuciones; por tanto, **cuenta con legitimación para impugnarlos**.

23. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.¹³

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, ..."

¹³ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos.



24. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

25. Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia y este Tribunal Pleno tampoco advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

26. Estas consideraciones son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

27. En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante impugna el artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la **Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023**, al considerar que prevén cobros injustificados por expedición de constancias derivadas de solicitudes de acceso a la información pública, en violación al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

28. Sostiene que los preceptos impugnados son contrarios al principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, pues las cuotas relativas no se encuentran justificadas por el legislador local en razón del costo real de los materiales empleados para reproducir la información.

29. En cuanto al cobro por certificaciones, precisa que la cuota de la fracción II del artículo 25 impugnado no es proporcional, pues la misma cantidad se



cobrará a aquél que solicite la certificación de una hoja, como aquél que solicite la certificación del expediente completo que conste de dos o más hojas.

30. Por cuanto a las tarifas de las letras b y c de la fracción V del artículo 25 combatido, señala que el cobro relativo carece de una base objetiva que atienda a los costos del Municipio por la entrega de la información en esa modalidad, siendo que ni en la exposición de motivos de la ley de ingresos impugnada ni en el dictamen relativo, obra constancia que se refiera a la metodología, ni tampoco a los costos de los materiales empleados para la reproducción, por lo que no es posible concluir que las tarifas sean razonables o justificadas.

31. Finalmente, menciona que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 9/2019**, este Alto Tribunal declaró la invalidez de normas que establecían cobros desproporcionales e injustificados en leyes de ingresos municipales del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2021 y se vinculó al Congreso Local para abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad.

32. Como se adelantó, el texto de la norma impugnada establece:

"Artículo 25. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y protección de datos personales, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa calculada en UMA:

Conceptos	UMA
" ...	
"II. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo.	0.4704
" ...	
"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos.	0.00
" ...	
"b. En medios magnéticos denominados discos compactos por cada uno.	0.1289
"c. En medios magnéticos denominados DVD.	0.1289"



33. De lo transcrito, se advierte que el Congreso de Nayarit estableció en las normas impugnadas tarifas para el **cobro de derechos por servicios relacionados con el derecho de acceso a la información pública**, en concreto, "**Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo**", donde se cobra 0.4704 UMA y "**Por la reproducción de documentos en medios magnéticos**", en específico a través de **discos compactos** y **DVD**, por cada uno, 0.1289 UMA.

34. En esa medida, si el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veintitrés corresponde a \$103.74 (ciento tres pesos con setenta y cuatro centavos), conforme a los valores publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de la propia anualidad,¹⁴ la cuota prevista en las normas impugnadas asciende a \$48.80 (cuarenta y ocho pesos, ochenta centavos), en lo respecta al cobro de 0.4704 UMA por la expedición de certificaciones, y a \$13.37 (trece pesos con treinta y siete centavos), respecto al cobro de 0.1289 UMA por la reproducción de información en medios magnéticos (discos compactos y DVD).

35. Atento a lo anterior, resulta **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante.

36. 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,

¹⁴ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676670&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0



de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.

37. También se dio noticia de que 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.

38. En ese 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.

39. Asimismo, se determinó que, conforme a los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141 –entre otros– de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad exime del cobro de 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.**

40. 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 **juris-**



prudencia P. /J. 3/98,¹⁵ 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."

41. 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.**

42. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una **obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.**

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

44. 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.

¹⁵ **Jurisprudencia P./J. 3/98**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



45. 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.

46. 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.

47. Aunado a lo anterior, como dijo, 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.

48. 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.

49. De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

50. En el caso, del proceso legislativo de la norma impugnada no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información solicitada; aunado a ello, en la iniciativa municipal y en el dictamen legislativo tampoco se expone la



manera en la que se cuantificó la tarifa ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si corresponden o no al costo de los materiales que el Estado tiene permitido cobrar por acceso a la información.

51. En efecto, en el dictamen con Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2023, emitido por la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto del Congreso Local,¹⁶ se dijo:

"Por todo lo anterior y derivado del análisis realizado, la iniciativa fue turnada para nuestro estudio, fue examinada a efecto de que cumpliera tanto con los aspectos formales, en cuanto a los criterios de técnica legislativa empleada, así como con las normas en materia hacendaria, de disciplina financiera y contabilidad gubernamental, concluyéndose lo siguiente:

"• Se advierte que la iniciativa cumple de manera general con las formalidades establecidas en la normativa interna del Congreso y en la legislación municipal respectiva, por lo que se estiman cumplidas las cuestiones formales de la propuesta.

"No obstante, se realizaron algunas correcciones de sintaxis, gramática y articulado, atendiendo al Manual de Técnica Legislativa de este Poder Legislativo, contribuyendo en la mejora de la estructura y redacción que debe tener cada documento normativo, adecuaciones que no trastocan el sentido de la iniciativa.

"• Cumple con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Nayarit.

"• Fue elaborada atendiendo lo dispuesto en los Criterios Generales de Política Económica 2023 y las Normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en cuanto a que contiene las proyecciones y resul-

¹⁶ Fojas 151 a 156 vuelta del expediente principal.



tados de los ingresos, así como la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañando las propuestas de acción para enfrentarlos.

"Con relación a los resultados y las proyecciones de ingresos, se advierten errores en los documentos presentados de manera física; no obstante ello, el Ayuntamiento acompañó a su iniciativa, de manera digital, los cálculos correctos, información con la cual se realizó el análisis correspondiente para realizar el estimado de ingresos 2023.

"• En el aspecto normativo, dentro de las modificaciones propuestas por el Ayuntamiento, se identifican las siguientes: ... [no se refieren al artículo impugnado en este asunto].

"Por consiguiente, derivado de la exposición de motivos, la revisión del proyecto de Ley, así como de los documentos que se anexaron como soporte a la iniciativa, se aprecia que las propuestas anteriormente señaladas, se estiman viables en virtud de que no representan un impacto a los contribuyentes, toda vez que se conservan en su totalidad las tarifas y cuotas vigentes y a excepción de la cuota mínima en materia de impuesto predial que se incorpora como inciso d) de la fracción II del artículo 13 tratándose de propiedad urbana y suburbana es decir, no se trata de nueva contribución o un incremento, sino una cuota mínima equivalente a 5.08 veces el valor de la UMA, pagadera de forma anual.

"Cabe mencionar que para el caso de los predios rústicos la Ley vigente sí establece una cuota mínima. Para mayor ilustración se inserta el siguiente cuadro: ...

"...

"Bajo las anteriores consideraciones, las y los integrantes de esta Comisión apreciamos que se han cumplido con los requisitos necesarios a efecto de que esta Honorable Asamblea se pronuncie a favor de las adecuaciones realizadas por quienes dictaminamos, de conformidad con el Proyecto de Ley correspondiente."



52. De lo transcrito se observa que si bien **el legislador local en ningún momento hace explícitos los costos y en general la metodología que le permitió llegar a las cuotas respectivas**, como podría ser, por ejemplo, señalando el valor comercial de las hojas de papel o de la tinta para la impresión que se utilizará para ello; **en suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.**

53. Al respecto, ha sido criterio reiterado del Pleno de este Tribunal Constitucional que no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación de las normas, ya que en todo caso, esta Suprema Corte puede constatar si las razones que justifican dicha actuación se advierten de la propia Constitución, de diverso precepto normativo o de un proceso legislativo anterior, tratándose de los preceptos impugnados.¹⁷

54. Sin embargo, en el caso, **recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado**

¹⁷ Ello se advierte de la **jurisprudencia P./J. 136/2009**, que dice: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha modulado el requisito constitucional a cargo de las autoridades legislativas para motivar sus actos (particularmente en materia de equidad tributaria), y se les ha exigido que aporten las razones por las cuales otorgan un trato diferenciado a ciertos sujetos pasivos de un tributo, de ahí la conveniencia de que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa –las cuales pueden considerarse correctas y convincentes, salvo que en sí mismas ameriten un reproche constitucional directo–, lo que redundaría en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales. Sin embargo, no es condición indispensable ni necesaria para emitir un juicio de constitucionalidad que el legislador haya expresado argumentos o justificaciones específicas de sus actos en el proceso de creación normativa, ya que en todo caso el Alto Tribunal debe apreciar en sus méritos la norma de que se trate frente al Texto Constitucional y con motivo de los cuestionamientos que de esa índole haga valer el gobernado, de forma que puede determinar la inconstitucionalidad de preceptos ampliamente razonados por el legislador en el proceso respectivo.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, enero de 2010, página 21, registro digital: 165438.



medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. 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.

55. En otras palabras, en estos asuntos **se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a ello**, 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.

56. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, **tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige 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, en términos de los artículos 6o., constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está grabando la información.

57. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, explicando la metodología que empleó para ello; **lo que en el caso no sucedió y, en consecuencia, el solo establecimiento de una cuota por la entrega de información tiene la sospecha de ser inconstitucional al haberse realizado de manera arbitraria.**

58. Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables a la reproducción de información 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 apuntados.**

59. Por tanto, es de concluirse que en principio, **las porciones normativas impugnadas resultan inconstitucionales** al prever cobros derivados de solicitudes de acceso a la información por la reproducción de información en medios magnéticos, sea en discos compactos o DVD, o por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo, porque del análisis del proceso de su creación se advierte que **el legislador local en ningún momento razonó o explicó por qué y la manera en que fijó dichas cuotas.**

60. 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 de todas las porciones normativas reclamadas por violación al derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad que lo rige, garantizados en el artículo 6o., de la Constitución Federal.

61. 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."¹⁸

62. Consideraciones similares han sido expresadas por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 9/2021**,¹⁹ donde se declaró la invalidez de

¹⁸ **Jurisprudencia P./J. 37/2004**, de texto: "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.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro digital: 181398.

¹⁹ Resuelta en sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de la segunda parte del párrafo setenta y seis, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo de los preceptos que regulan los derechos por el servicio de certificación y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 55, fracciones II, incisos c), d), f), g), numerales 2 y 4, h), i) y j)



diversos preceptos contenidos en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Bahía de Banderas, Jala, Ruiz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tepic, Tuxpan y Xalisco, todos del Estado de Nayarit, correspondientes al ejercicio fiscal 2021.

63. Las consideraciones relacionadas con la invalidez del artículo 25, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023, son **obligatorias** al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek por violación al principio de proporcionalidad, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 60 y de las consideraciones alusivas a la discriminación y a la Ley Federal de Derechos. De igual forma, las consideraciones relativas a la invalidez del artículo 25, fracción V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Nayarit para el ejercicio fiscal 2023, son **obligatorias** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 60 y de las consideraciones alusivas a la discriminación y a la Ley Federal de Derechos.

VII. EFECTOS

64. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia señalan que las sentencias deben contener sus alcances

y II.1, incisos c), d), e), g), h) e i), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, 26, incisos c), d) y e), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala, 26, fracciones II, III, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ruiz, 32, fracciones II, inciso a), III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Blas, 41, fracciones II, inciso a), III, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla, 35, fracciones III, IV, V, VII y VIII, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic, 28, fracciones III, IV, V y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tuxpan y 45, fracciones III, IV y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Xalisco, Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.



y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

65. Atento a ello, **se declara la invalidez** del artículo **25, fracciones II y V, letras b y c**, de la **Ley de Ingresos del Municipio de la Yesca, Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2023**, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el doce de diciembre de dos mil veintidós.

66. La declaratoria de invalidez decretada **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.**

67. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Nayarit** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad detectado en la presente sentencia.

68. Finalmente, **deberá notificarse el presente fallo al Municipio involucrado**, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

69. Las consideraciones relacionadas con el momento en que surte efectos la declaratoria de invalidez y la notificación al Municipio involucrado son **obligatorias**, al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. Asimismo, la consideración relativa a la exhortación al Congreso Local para que en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos, es **obligatoria** al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández.



VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 25, fracciones II y V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2023, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek por violación al principio de proporcionalidad, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 60 y de las consideraciones alusivas a la discriminación y a la Ley Federal de Derechos, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2023. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 60 y de las consideraciones alusivas a la discriminación y a la Ley Federal de Derechos, respecto del del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción V, letras b y c, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) notificar el presente



fallo al Municipio involucrado, al ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas que fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para que en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 11/2023.

En sesión de cuatro de septiembre del dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad iden-



tificada al rubro en la que se controvertió el artículo 25, fracciones II y V, letras b y c,¹ de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés, por vulnerar el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

En relación con tal tópico, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de la norma impugnada por considerar que viola el principio en comento ya que del análisis del procedimiento legislativo no se advierte que el legislador expusiera razón alguna para justificar los costos establecidos en concordancia con el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

Al respecto, como lo anuncié, formulo este voto concurrente respecto a la invalidez del cobro por copias certificadas previsto en la fracción II de la norma de vigencia anual impugnada, en razón de que, como he señalado en precedentes, la expedición de copias certificadas es un servicio que presta la administración pública, distinto de la búsqueda y entrega de información pública, por lo que no se rige por el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por las razones expuestas, es que disiento de las consideraciones que al respecto sustentan la ejecutoria.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ "Artículo 25. Los derechos por los servicios de acceso a la información pública y protección de datos personales, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa calculada en UMA:

"CONCEPTOS	UMA
"... II. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo. ...	0.4704
"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos.	0.00
"a. Si el solicitante aporta el medio magnético en el que se realice la reproducción.	Exento
"b. En medios magnéticos denominados discos compactos por cada uno.	0.1289
"c. En medios magnéticos denominados DVD.	0.1289"



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES.

IV. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS DISPOSICIONES QUE NO ESTÁN VINCULADAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NO DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, SINO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

V. DERECHOS POR SERVICIOS. PARA RESPETAR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DEBE TENERSE EN CUENTA EL COSTO QUE PARA EL ESTADO IMPLICA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, PUES A PARTIR DE ESTA CIRCUNSTANCIA PUEDE DETERMINARSE SI LA NORMA QUE PREVÉ DETERMINADO DERECHO OTORGA 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.

VI. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. CONSISTE EN LA EXPEDICIÓN DE LAS COPIAS QUE SE SOLICITEN Y EL CORRESPONDIENTE COTEJO CON EL ORIGINAL QUE CER-



TIFICA EL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE UNA DISPOSICIÓN JURÍDICA.

VII. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL ESTADO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO.

VIII. DERECHOS POR SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS. LA NORMA QUE ESTABLECE EL COBRO DE UN DERECHO POR LA BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS EN EL REGISTRO CIVIL POR EL EQUIVALENTE A UNO PUNTO CUATRO VECES LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), RESULTA DESPROPORCIONAL, YA QUE NO GUARDA UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO Y LOS MATERIALES UTILIZADOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 83, FRACCIÓN IV, INCISO N), DE LA LEY DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE BACALAR, ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 024, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 68, FRACCIÓN IV, INCISO N), DE LA LEY DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE BACALAR, ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 024, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; HIZO SUYO EL ASUNTO EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: REYNALDO DANIEL MARTÍNEZ SÁNCHEZ.



ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	5-6
II.	PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA	Se cuestiona la regularidad del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad.	6-7
III.	OPORTUNIDAD	La acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente . Se desestima lo argumentado por el Poder Legislativo de Quintana Roo en torno a que el escrito inicial se presentó después de concluido el plazo legal.	7-8
IV.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada . Se desestima la causa de improcedencia relativa a que la accionante carece de legitimación porque no planteó la vulneración de derechos humanos.	8-11
	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		11-19
V.	V.1. Causas de improcedencia relacionadas con la oportunidad y el consentimiento de la norma impugnada.	Se desestima lo argumentado por el Poder Ejecutivo de Quintana Roo en cuanto a que la reforma impugnada no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado ya que se trata de un acto derivado de otro consentido.	11-17
	V.2. Causas de improcedencia relacionadas con la participación del Poder Ejecutivo	Se desestima lo manifestado por el Poder Ejecutivo Local respecto a que la promulgación y publicación	17-18



	en la expedición de la disposición impugnada y con su constitucionalidad.	del decreto que contiene la norma impugnada se realizó conforme a sus atribuciones y a que la norma impugnada no contraviene la Constitución.	
VI.	ESTUDIO DE FONDO	La cuota prevista en la disposición impugnada por el servicio de búsqueda de documentos en el Registro Civil resulta desproporcionada .	19-28
	EFFECTOS		28-29
VII.	Declaratoria de invalidez.	Se declara la invalidez del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.	28-29
	Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia a la Legislatura del Estado de Quintana Roo.	29
	Notificaciones.	El fallo también deberá notificarse al Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la disposición invalidada.	29
VIII.	DECISIÓN	Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad.	29

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 19/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del



artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación del escrito inicial. A través de escrito recibido el dieciocho de enero de dos mil veintitrés por medio del Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestiona la regularidad del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. En la disposición impugnada se prevé el cobro de un derecho por la búsqueda de documentos en el Registro Civil.

2. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso los siguientes argumentos:

- En virtud de que la norma impugnada regula el pago de un servicio prestado por un ente público que no se relaciona con el ejercicio del derecho de acceso a la información, es oportuno analizarla bajo la óptica del principio de proporcionalidad tributaria.

- La disposición impugnada, que prevé el cobro de 1.4 Unidades de Medida y Actualización por la búsqueda de documentos que obran en los archivos del Registro Civil Municipal, transgrede el principio de proporcionalidad de las contribuciones reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en virtud de que la tarifa no atiende a los costos del servicio que representó para el Estado la simple búsqueda de documentos, en tanto la actividad necesaria para realizarla no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que supongan una erogación.

- Como se trata de una actividad en la que la persona servidora pública encuentra un documento o información existente en el Registro Civil, no es justi-



ficable ni proporcional cobrar por la simple búsqueda, sobre todo porque no puede existir un lucro o ganancia. Además, esa actividad requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples –por ejemplo– pues es suficiente que el funcionario encargado realice la búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado, tal como ha sido reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes.

3. Radicación, admisión y trámite. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 19/2023, y la turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento.

4. Por acuerdo dictado el dieciséis de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, dio vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posición de manifestar lo que correspondiera conforme a su competencia.

5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés, el Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo rindió el informe solicitado. Dicha autoridad expuso fundamentalmente lo siguiente:

- La acción de inconstitucionalidad es **improcedente** en términos del artículo 19, fracciones VII y VIII, en relación con el 60, ambos de la Ley Reglamentaria, en virtud de que se promovió fuera del plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general haya sido publicada. Esto, porque la disposición impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, por lo que el plazo aludido feneció el miércoles dieciocho de enero siguiente, mientras que el escrito inicial se recibió en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de enero de dos mil veintitrés. Por tanto, debe decretarse el **sobreseimiento** de acuerdo con lo dispuesto en el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.



- La accionante carece de competencia para impugnar el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, en virtud de que sus atribuciones se limitan a la impugnación de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, situación que no acontece en la especie, pues se plantea la vulneración del principio de proporcionalidad de las contribuciones previsto en el numeral 31, fracción IV, constitucional. Lo anterior, en el entendido de que los derechos relativos a las contribuciones no forman parte de los derechos humanos consagrados en nuestra Carta Magna, sino que son parte de nuestras obligaciones como mexicanos. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad resulta **improcedente**.

- En cuanto a la validez de la norma impugnada, el procedimiento legislativo se llevó a cabalidad; además, los conceptos de invalidez son infundados porque el artículo 115 de la Constitución Federal faculta a las legislaturas para establecer contribuciones por la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, dentro de las cuales se encuentran los derechos por la prestación de los servicios otorgados a través del Registro Civil como la búsqueda de documentos. En este tenor, la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar establece las condiciones para que los recursos públicos sean destinados para los fines del Estado, privilegiando el bienestar común de sus ciudadanos.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la contraprestación de los derechos por servicios no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, ya que los servicios públicos que realiza el Estado van encaminados al interés general. De acuerdo con esto, la norma impugnada no contraviene el principio de proporcionalidad de las contribuciones, sino que establece la obligación de contribuir al gasto público en ejercicio de su libertad configurativa.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Mediante oficio recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de abril de dos mil veintitrés, el encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo rindió el informe respectivo, en el que manifestó lo siguiente:



- La promulgación y publicación del Decreto que contiene la disposición impugnada fueron realizadas en cumplimiento a lo previsto en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y en la Ley del Periódico Oficial de la entidad, que establecen la obligación de la Gobernadora de promulgar y publicar los decretos expedidos por la Legislatura local.

- La acción de inconstitucionalidad es **improcedente** en virtud de que el escrito inicial se presentó fuera del plazo previsto en la Ley Reglamentaria, toda vez que la accionante combate porciones normativas existentes con anterioridad, publicadas el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno mediante el Decreto 201, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo. Ello, porque desde la publicación del referido Decreto 201, la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar establecía en el artículo 83, fracción IV, inciso n), el cobro por la búsqueda de documentos, máxime que la cuota disminuyó; sin embargo, esa disposición no fue impugnada oportunamente, por lo que se trata de un acto derivado de otro acto consentido. Por tanto, debe decretarse el **sobreseimiento**.

- Los conceptos de invalidez planteados por la accionante resultan infundados, pues el pago de derechos por la búsqueda de documentos que presta el Registro Civil sí genera un gasto en "*horas hombre*" para el Estado, ya que al realizar dicha actividad el servidor público deja de realizar otras funciones o actividades, aunado a que el resultado de la búsqueda invariablemente se hará del conocimiento del solicitante a través de un escrito, lo que genera un gasto o erogación en insumos. En consecuencia, no se vulnera el principio de proporcionalidad.

7. Pedimento. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.

8. Alegatos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo formularon alegatos por medio de escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los días dieciséis y treinta de mayo de dos mil veintitrés, respectivamente.

9. Cierre de la instrucción. Agotado el trámite de la acción de inconstitucionalidad, el veintiuno de junio de dos mil veintitrés se dictó el acuerdo de cierre



de instrucción y el expediente pasó a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de lo establecido en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA

11. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestiona la regularidad constitucional del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. La disposición impugnada, en la parte que interesa, establece:

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

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

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



"**Artículo 83.** Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:

	UMA
...	...
IV.
n) Búsqueda de documentos.	1.4
...	...

"No se causarán los derechos a que se refiere este artículo, cuando sean solicitadas mediante oficio por las autoridades de la Federación, del Estado y de los Municipios."

III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley Reglamentaria),³ el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, en el entendido de que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. En el caso, la acción de inconstitucionalidad fue promovida **oportunamente**.

14. En efecto, la disposición impugnada está contenida en el Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el lunes diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. De esta forma, el plazo para promover este medio de control constitucional transcurrió **del martes veinte de diciembre de dos**

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."



mil veintidós al miércoles dieciocho de enero de dos mil veintitrés, mientras que el escrito inicial fue recibido a través del Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el último día del plazo.

15. Ahora, por tener estrecha relación con lo señalado en el párrafo anterior, es preciso abordar desde este apartado lo argumentado por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo en torno a que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19, fracción VII,⁴ en relación con el 60,⁵ y el 20, fracción II,⁶ todos de la Ley Reglamentaria, debe decretarse el sobreseimiento porque la acción de inconstitucionalidad se promovió fuera del plazo legal.

16. Tal argumento resulta **infundado** porque parte de la premisa de que el escrito inicial se presentó el jueves diecinueve de enero de dos mil veintitrés; sin embargo, como se señaló previamente, de las constancias del expediente se depende que en realidad se recibió en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el día anterior –dieciocho de enero–, esto es, en el último día del plazo para la promoción oportuna de la acción de inconstitucionalidad.⁷

IV. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte **legitimada**.

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover este medio de control constitucional en contra de leyes de las entidades

⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

⁵ "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."

⁶ "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; ..."

⁷ El sello de recepción se encuentra en la foja 1 del expediente.



federativas –entre otras normas generales– que desde su perspectiva vulneren derechos humanos. Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria,⁸ aplicable en términos del diverso 59 de dicho ordenamiento,⁹ prevé que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

19. En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, quien acreditó tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁰ y plantea que la disposición impugnada vulnera los artículos 1o. y 31, fracción IV, de la Constitución Federal. De forma destacada, la accionante alega la violación al principio de proporcionalidad tributaria.

20. Además, según lo previsto en los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹¹ y 18 de su Reglamento Interno,¹² corresponde a la Presidenta de dicha Comisión su representación legal, así como la promoción de las acciones de inconstitucionalidad.

⁸ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

⁹ **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."

¹⁰ La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acreditó tener ese carácter con la copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve, firmado por la Presidenta y el Secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, en el que consta su designación por el período comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

¹¹ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y ..."

¹² **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

"La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de una persona titular de la Presidencia, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal. ..."



21. De acuerdo con lo anterior, como se anunció, el presente medio de control constitucional fue promovido por un órgano legitimado, por conducto de la funcionaria facultada para representarlo.

22. En relación con este tema, el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo argumenta que la Comisión accionante carece de atribuciones para promover la presente acción de inconstitucionalidad en virtud de que no se plantea la vulneración de derechos humanos, sino que se alega la violación del principio de proporcionalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, que no forma parte de ellos.

23. Ese argumento es **infundado**, ya que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la Comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.

24. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes,¹³ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promo-

¹³ Por ejemplo, en los siguientes:

Las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, resueltas el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, ambas por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. En contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

La **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

La **acción de inconstitucionalidad 20/2021**, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



ver acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia fiscal reconocidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, como el de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción son de estudio preferente, procede examinar los motivos de improcedencia y sobreseimiento planteados por las autoridades del Estado de Quintana Roo que no fueron materia de estudio en los considerandos anteriores.

V.1. Causas de improcedencia relacionadas con la oportunidad y el consentimiento de la norma impugnada

26. Como se expuso en el considerando tercero de esta sentencia, la acción de inconstitucionalidad fue promovida dentro del plazo de treinta días contados a partir de la publicación del Decreto 024 –el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós–, por el que se reformó, entre otros, el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, impugnado a través de la presente acción de inconstitucionalidad.

27. En ese apartado únicamente se constató que el decreto que contiene la disposición impugnada fue cuestionado oportunamente; no obstante, no se analizó si dicha norma ya se encontraba incorporada en la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar con anterioridad, es decir, si no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado, o bien, si el contenido de ese enunciado jurídico es novedoso, esto es, que se trata de un nuevo acto legislativo que permite su impugnación a partir de su publicación.

28. Esto es relevante porque el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque la accio-



nante cuestiona una disposición que existía con anterioridad a la expedición del Decreto 024, puesto que desde la publicación del diverso Decreto 201 –el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno– ya se establecía en el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, el cobro de un derecho por la búsqueda de documentos en el archivo municipal, por lo que no se está frente a un nuevo acto legislativo y, por ende, la acción de inconstitucionalidad no fue promovida oportunamente.

29. Para analizar esta causa de improcedencia es preciso recordar el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la posibilidad de impugnar reformas legales con motivo de un nuevo acto legislativo.

30. Este Tribunal Pleno ha estudiado la figura de "*nuevo acto legislativo*" desde dos dimensiones: **a)** para verificar la oportunidad de la demanda; y, **b)** para constatar si una reforma legal posterior modifica el contenido normativo de un precepto y, por tanto, genera que la acción haya quedado sin materia.

31. En su primera dimensión –desde la óptica de la oportunidad– la Suprema Corte ha analizado si una norma reformada fue modificada en su contenido normativo o si únicamente sufrió alguna modificación formal o de puntuación o numeración.

32. En esos casos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido la existencia de un nuevo acto legislativo –a partir de una modificación en el contenido normativo– se ha entendido que esos enunciados jurídicos pueden impugnarse en acción de inconstitucionalidad dentro de los treinta días siguientes a su publicación en el periódico oficial y, por el contrario, cuando se considera que el precepto reformado no constituye un nuevo acto legislativo, por no haberse modificado su contenido normativo, el Pleno ha entendido que los artículos reformados no pueden volver a impugnarse en la vía abstracta, pues su oportunidad de impugnación se surtió desde que las normas fueron publicadas originalmente –incluso en su redacción anterior–.

33. En su segunda dimensión –desde la óptica de cesación de efectos– este Alto Tribunal ha estudiado los casos en los que una reforma legal que modifica el



contenido de una norma jurídica impugnada en acción de inconstitucionalidad tiene como resultado la cesación de efectos y, por tanto, el sobreseimiento en el juicio.

34. En la presente acción de inconstitucionalidad se presenta el primer supuesto, es decir, se debe analizar si el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, que fue impugnado –en su reforma publicada el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós– podía ser cuestionado en esta vía por tratarse de un nuevo acto legislativo o si, por el contrario, se trata de un caso en el que el precepto vigente con anterioridad no ha sido modificado en su contenido normativo.

35. Este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.),¹⁴ que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad, cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

36. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

37. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. **Una modificación al sentido normativo**

¹⁴ De rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro: 2012802.



será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un precepto y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

38. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente, sino que **la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.** En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

39. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia –o el sobreseimiento en el juicio, en el caso de la cesación de efectos de la norma impugnada– sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

40. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.

41. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.



42. De esta forma, el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo **debe existir un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada**. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.

43. En esta acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós. No obstante, como se dijo, el Poder Ejecutivo local manifiesta que esa norma se encontraba vigente previamente, con motivo de la publicación, el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno, del diverso Decreto 201, de manera que el contenido de dicha norma sólo fue reiterado por la legislatura local.

44. La causa de improcedencia en estudio resulta **infundada**, pues el artículo impugnado sí fue objeto de una modificación en su sentido normativo con motivo de la expedición del Decreto cuestionado, como se desprende del siguiente cuadro comparativo:

Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar conforme al Decreto 201, publicado el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno	Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar conforme al Decreto 024, publicado el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós												
"Artículo 83. Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:	"Artículo 83. Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:												
<table border="1"> <tr><td></td><td>UMA</td></tr> <tr><td>...</td><td>...</td></tr> </table>		UMA	<table border="1"> <tr><td></td><td>UMA</td></tr> <tr><td>...</td><td>...</td></tr> </table>		UMA				
	UMA												
...	...												
	UMA												
...	...												
IV. Otros:	IV. Otros:												
<table border="1"> <tr><td></td><td>...</td></tr> <tr><td>n) Búsqueda de documentos</td><td><u>12.4</u></td></tr> <tr><td>...</td><td>...</td></tr> </table>		...	n) Búsqueda de documentos	<u>12.4</u>	<table border="1"> <tr><td></td><td>...</td></tr> <tr><td>n) Búsqueda de documentos</td><td><u>1.4</u></td></tr> <tr><td>...</td><td>...</td></tr> </table>		...	n) Búsqueda de documentos	<u>1.4</u>
	...												
n) Búsqueda de documentos	<u>12.4</u>												
...	...												
	...												
n) Búsqueda de documentos	<u>1.4</u>												
...	...												

Se destaca la porción modificada



45. Esto pone de relieve que a través del Decreto 024 impugnado **se modificó la cuota** a pagar por el servicio de búsqueda de documentos prestado por el Registro Civil Municipal, aspecto que fue planteado desde la iniciativa de reforma presentada por el Ayuntamiento de Bacalar, y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Quintana Roo.

46. Ese elemento –la cuota– es precisamente el que desde el punto de vista de la Comisión accionante torna inconstitucional la contribución, ya que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, con independencia de que se haya reducido con motivo de la expedición del decreto impugnado.

47. De ahí que, contrario a lo argumentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, en el caso **se está en presencia de un nuevo acto legislativo** susceptible de impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.

48. En relación con lo anterior, el Poder Ejecutivo local también argumenta que la disposición impugnada constituye un acto derivado de otro consentido, en virtud de que la accionante no impugnó en su oportunidad el Decreto 201, publicado el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno; sin embargo, es criterio de este Tribunal Pleno que ese no es un motivo de improcedencia de este medio de control constitucional. Sirve de apoyo, por analogía, la tesis P./J. 118/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS."¹⁵

V.2. Causas de improcedencia relacionadas con la participación del Poder Ejecutivo en la expedición de la disposición impugnada y con su constitucionalidad

49. El Poder Ejecutivo local manifestó en su informe que la promulgación y publicación del decreto impugnado se realizaron conforme a sus atribuciones; además, que la disposición impugnada no contraviene derechos humanos, sin precisar con claridad si esos argumentos se hicieron valer como causas de improcedencia, por lo que se estima oportuno abordarlos desde este apartado.

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, registro: 177330.



50. Tales argumentos deben ser **desestimados**, pues los artículos 61, fracción II y 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, establecen que en el escrito inicial el promovente deberá señalar, entre otras cosas, los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas, a quienes se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar la validez de sus actos o la improcedencia del medio de impugnación.

51. En ese sentido, como lo ha precisado este Tribunal Pleno, **no se actualiza una causa de improcedencia** bajo el argumento de que el Ejecutivo realizó la promulgación y publicación de la norma impugnada conforme a las facultades que le otorga algún ordenamiento, pues se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal. Esto, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁶

52. Además, lo relativo a definir si la disposición impugnada contraviene o no derechos humanos corresponde al estudio de fondo, de acuerdo con lo establecido en la tesis P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁷

53. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice algún motivo de improcedencia, por lo que al haberse desestimado los que hicieron valer las autoridades del Estado de Quintana Roo, que fueron analizados en este apartado, así como en los considerandos relativos a la oportunidad y a la legitimación por estar estrechamente vinculados con esos tópicos, corresponde emprender el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad.

¹⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, registro: 164865.

¹⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro: 181395.



VI. ESTUDIO DE FONDO

54. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta, fundamentalmente, que la disposición impugnada contraviene el principio de proporcionalidad tributaria, pues en ella se establece el cobro de 1.4 veces la Unidad de Medida y Actualización por la búsqueda de documentos que obran en los archivos del Registro Civil del Municipio de Bacalar; sin embargo, esa cuota no atiende a los costos que representa para el Estado la búsqueda de documentos, en tanto que no implica un gasto por la utilización de materiales u otros insumos.

55. Para comenzar, es preciso señalar que este Tribunal Pleno ha establecido que la constitucionalidad de las disposiciones que establecen el cobro por la búsqueda de documentos debe analizarse la luz del principio de gratuidad, previsto en el artículo 6o. constitucional, siempre que la contribución se relacione con el derecho de acceso a la información; sin embargo, cuando el cobro impugnado no incide en ese derecho, el estudio debe emprenderse con base en los principios constitucionales que rigen la materia tributaria.

56. En este caso, la disposición impugnada **no incide en el derecho de acceso a la información**, pues el cobro de los derechos relacionados con los servicios que prestan las unidades de vinculación en materia de transparencia se encuentran previstos en un capítulo específico de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar;¹⁸ por tanto, corresponde analizar la norma impugnada **bajo la**

¹⁸ Capítulo XXVII

De los servicios que presta la Unidad de Vinculación

"Artículo 157. Por los materiales que se utilicen para reproducir la información que proporcionen los sujetos obligados de naturaleza municipal, previstos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, pagarán un derecho conforme a la tarifa siguiente:

	UMAS
I. Por la expedición de documentos en copia simple:	
a) De una a cinco fojas, por cada una.	0.3
b) De seis fojas en adelante por cada una.	0.2
II. Por la expedición de USB por cada uno.	2.6



óptica de los principios de justicia tributaria que rigen a los derechos en general y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.

57. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal,¹⁹ y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por este Alto Tribunal.

58. Sobre el tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes, como la acción de inconstitucionalidad 93/2020,²⁰ así como en otros más recientes,²¹ ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que

III. Por la expedición de DVD por cada uno.	1.4
IV. Por la expedición de disco compacto por cada uno.	1.4

"Tratándose de lo dispuesto en las fracciones II, III y IV, no se realizará cobro alguno, cuando el solicitante presente ante la Unidad de Vinculación que corresponda, para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio, el material señalado en las fracciones o cualquier otro que se requiera para la reproducción de la información solicitada."

¹⁹ **Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

²⁰ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis del segundo concepto de invalidez, en su parte 1, denominada "*Expedición de copias simples*".

²¹ Por ejemplo, en los siguientes:

Las **acción de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021**, resueltas en sesión de siete de noviembre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo 76, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 76, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo 76, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en: 2) Declarar la invalidez del artículo 47, fracción IV, de la Ley de Hacienda para el Municipio de Loreto, Baja California Sur, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de noviembre de dos mil veintiuno.

La **acción de inconstitucionalidad 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022**, resueltas en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos



prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

59. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

60. Esto se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su relevancia conviene transcribir:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo

de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos 84 y 89, Pardo Rebollo, Piña Hernández apartándose de los párrafos 79 y 81, Ríos Farjat, Laynez Potisek, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez, Pérez Dayán, salvo por los artículos 21, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapiltepec de Juárez, 22, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe Victoria y 46, fracciones III, incisos b) y d), numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, respecto de los cuales votó por su validez y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.2, denominado "*Cobro por la búsqueda y expedición de documentos en copias simples y copias certificadas, no relacionados con el derecho de acceso a la información pública*".

La acción de inconstitucionalidad así como 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, resueltas en sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II, denominado "*Cobros por reproducción de información pública*".



31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."²²

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo

²² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro: 196934.



31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."²³

61. Si bien en este caso sólo se cuestiona el cobro por la búsqueda de documentos, resulta ilustrativo señalar que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

62. Además, precisaron que las copias simples son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado, mientras que las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

63. Asimismo, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo

²³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro: 196933.



al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. A partir de lo anterior y de aludir a la trascendencia de la fe pública y al significado del vocablo certificar, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

64. Además, 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**, puesto que 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.

65. Esos precedentes dieron origen a las tesis 1a./J. 132/2011 (9a.), de la Primera Sala, y 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala, que establecen, respectivamente, lo siguiente:

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el



31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."²⁴

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley

²⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro: 160577.



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."²⁵

66. Sentadas estas bases, conviene reiterar que la norma impugnada establece lo siguiente:

"**Artículo 83.** Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:

	UMA
...	
IV. Otros:	
n) Búsqueda de documentos	1.4
...	...

"No se causarán los derechos a que se refiere este artículo, cuando sean solicitadas mediante oficio por las autoridades de la Federación, del Estado y de los Municipios."

67. Como se puede observar, el artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, establece el cobro de un derecho por la **búsqueda de documentos** en el Registro Civil por el equivalente a uno punto cuatro veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA), cuyo valor para el año dos mil veintitrés, cuando se presentó el escrito inicial, asciende a \$103.74 (ciento tres pesos 74/100 M.N.).²⁶

²⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro: 164477.

²⁶ De acuerdo con la información publicada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, consultable en la liga: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>.



68. A juicio de este Tribunal Pleno **la cuota prevista en la disposición impugnada resulta desproporcionada**, puesto que, como se ha sostenido a lo largo de esta resolución, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que, por ejemplo, la certificación de documentos o la expedición de copias, pues es suficiente que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

69. En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021; 9/2022 y sus acumuladas 13/2022, 14/2022, 18/2022 y 22/2022; así como 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, antes citadas.²⁷

70. No pasa inadvertido lo argumentado por el Poder Ejecutivo local en torno a que la búsqueda de documentos genera un gasto para el Estado porque el servidor público encargado de esa actividad deja de realizar otras funciones, sumado a que el resultado de la búsqueda se hará del conocimiento del solicitante a través de un escrito.

71. Sin embargo, tales argumentos no desvirtúan la conclusión alcanzada, ya que de acuerdo con lo que se expuso previamente, la búsqueda de documentos no genera costos adicionales para el Estado que justifiquen la cuota prevista en la legislación impugnada; además, se trata de una actividad realizada **por un servidor público en ejercicio de sus funciones**, por lo que no debe perseguir lucro alguno.

72. Por otro lado, el cobro impugnado está referido concretamente a la búsqueda de documentos, de ahí que no podría considerarse que la cuota tiene una relación razonable con el costo que supone la expedición de constancias, copias u otros servicios, toda vez que, de acuerdo con el ordenamiento impugnado, éstos generan un cobro específico, como se desprende de lo

²⁷ La votación se encuentra señalada en la nota al pie de página número 21.



previsto en los diversos incisos del artículo 83, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo.²⁸

73. En consecuencia, al resultar **fundado** lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se declara la **invalidez** del artículo 83,

²⁸ El artículo 83 de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Quintana Roo establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Artículo 83. Los derechos por los servicios que presta el Registro Civil causarán las cuotas siguientes:

	UMA
.....	...
IV. Otros:	...
a) Inscripción de ejecutorias que declaran la ausencia de alguna persona, la presunción de muerte o que ha perdido la capacidad de administrar bienes.	8.7
b) Asentamientos de actas de defunción.	6.2
c) Anotaciones marginales.	1.5
d) Expedición de certificaciones de actas de nacimiento, por cada una. Por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento procederá la exención de su cobro.	6.2
e) Expedición de copias certificadas de divorcio, por cada una.	8
f) Expedición de actas de defunción, por cada una.	2
g) Expedición de actas de matrimonio.	2
h) orden de inhumación.	5.1
i) Expedición de acta de reconocimiento.	1.4
j) Expedición de acta de adopción.	5.1
k) Expedición de acta de inscripción.	5.1
l) Reposición de formatos.	1.4
m) certificación de documentos.	12.4
n) Búsqueda de documentos.	1.4
o) Otros no especificados.	12.4

"No se causarán los derechos a que se refiere este artículo, cuando sean solicitadas mediante oficio por las autoridades de la Federación, del Estado y de los Municipios."



fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

VII. EFECTOS

74. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria, establecen que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

75. Declaratoria de invalidez. En atención a las consideraciones desarrolladas en el considerando anterior, se declara la **invalidez** del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto 024, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós.

76. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia a la Legislatura del Estado de Quintana Roo.

77. Notificaciones. El presente fallo también deberá notificarse al Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la disposición invalidada.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO: 024, publicado en el Periódico Ofi-



cial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil veintidós, de conformidad con el apartado VI de esta sentencia.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado, como se precisa en el apartado VII de esta decisión.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes, así como al Municipio de Bacalar, Estado de Quintana Roo. 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Pardo Rebolledo apartándose del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma impugnada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 83, fracción IV, inciso n), de la Ley de Hacienda del Municipio de Bacalar del Estado de Quintana Roo.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 2) notificar el presente fallo al municipio involucrado, al ser la autoridad encargada de la aplicación de la norma que fue invalidada.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistieron a la sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, el primero por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al período de sesiones de dos mil veinte, la segunda por desempeñar una comisión oficial y el tercero previo aviso a la Presidencia.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro que hizo suyo el asunto con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2023.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. SERVICIO POR BÚSQUEDA Y REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS EXISTENTES EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES. LAS DISPOSICIONES QUE NO ESTÁN VINCULADAS A LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NO DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, SINO A LA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

IV. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LA SOLICITUD Y EL PAGO DE LOS DERECHOS CORRESPONDIENTES IMPLICA PARA LA AUTORIDAD LA OBLIGACIÓN CONCRETA DE EXPEDIRLAS Y CERTIFICARLAS, DE MODO QUE DICHO SERVICIO ES UN ACTO INSTANTÁNEO PORQUE SE AGOTA EN EL MISMO ACTO EN QUE SE EFECTÚA SIN PROLONGARSE EN EL TIEMPO.

V. SERVICIO DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. EL COBRO POR LAS COPIAS SOLICITADAS NO DEBE SER COMO EN EL DERECHO PRIVADO, PUES NO PUEDE EXISTIR UN LUCRO O UNA GANANCIA PARA EL FUNCIONARIO, SINO QUE EL MONTO DEBE GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO.

VI. PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA CUMPLIR CON ESTE PRINCIPIO EN LAS CONTRIBUCIONES DENOMINADAS "DERECHOS" DEBE EXISTIR CONGRUENCIA O EQUILIBRIO RAZONABLE ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA RECAUDATORIA.



VII. DERECHOS POR SERVICIOS DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. LA NORMA QUE ESTABLECE UNA CUOTA POR DICHA EXPEDICIÓN CONFORME AL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), NO GUARDA UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DE ESOS SERVICIOS Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS –POR DOCUMENTO– 0.82", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO DE CORONADO, ESTADO DE DURANGO Y EL DIVERSO 80, NUMERAL 2, LETRA A, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO IDEAL, ESTADO DE DURANGO, AMBAS DEL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTITRÉS).

VIII. DERECHOS POR SERVICIOS DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN UNA CUOTA POR DICHA EXPEDICIÓN CONFORME AL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), RESULTAN DESPROPORCIONALES, AL NO GUARDAR UNA RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO QUE PARA EL ESTADO IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS –POR DOCUMENTO– 0.82", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO DE CORONADO, ESTADO DE DURANGO Y EL DIVERSO 80, NUMERAL 2, LETRA A, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO IDEAL, ESTADO DE DURANGO, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTITRÉS).

IX. DERECHOS POR SERVICIOS DE EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN UNA CUOTA POR DICHA EXPEDICIÓN CONFORME AL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA), VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, YA QUE NO SE ADVIERTE QUE EL SERVICIO RETRIBUIDO GUARDE RELACIÓN CON EL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS –POR DOCUMENTO– 0.82", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO DE CORONADO, ESTADO DE DURANGO Y EL DIVERSO 80, NUMERAL 2, LETRA A, DE LA LEY DE INGRE-



SOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO IDEAL, ESTADO DE DURANGO, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTITRÉS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (ARTÍCULOS 70, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS POR DOCUMENTO 0.82", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO DE CORONADO, ESTADO DE DURANGO Y 80, NUMERAL 2, LETRA A, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO IDEAL, ESTADO DE DURANGO, AMBAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTITRÉS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE EXHORTA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD UTILIZADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 70, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS –POR DOCUMENTO– 0.82", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO DE CORONADO, ESTADO DE DURANGO Y EL DIVERSO 80, NUMERAL 2, LETRA A, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO IDEAL, ESTADO DE DURANGO, AMBOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTITRÉS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2023. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Norma impugnada: Se impugnan los artículos 70, párrafo primero, en su porción normativa "**Expedición de copias certificadas –por documento– 0.82**", de la **Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango** y el diverso 80, numeral 2, letra a, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango**, ambos para el ejercicio fiscal de **dos mil veintitrés**; expedidas



mediante Decretos Nos. 293 y 294 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad, el **veinte de diciembre de dos mil veintidós**.

	Apartado	Criterio y Decisión	Páginas
I.	COMPETENCIA	Es competente el Pleno para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal de la República.	5
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se precisan los preceptos que serán materia de análisis.	6
III.	OPORTUNIDAD	La presentación de la acción de inconstitucionalidad es oportuna al haberse presentado dentro del plazo previsto para ello.	7
IV.	LEGITIMACIÓN	La presidenta de la Comisión Nacional se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, al considerar que diversas disposiciones de carácter general contravienen derechos humanos.	8
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Los Poderes demandados no hicieron valer motivos manifiestos de improcedencia.	10
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Resultan fundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante, en tanto los preceptos impugnados establecen el cobro de tarifas que resultan desproporcionales y no corresponden al costo que implica para el Estado la certificación de documentos.	10
VII.	EFFECTOS DE LA SENTENCIA	Se propone que la invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los resolutivos al Congreso del Estado de Durango.	19



VIII.	RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 70, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas por documento 0.82", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, y 80, numeral 2, letra a, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango, para el ejercicio fiscal de 2023, expedidas mediante los Decretos Nos. 293 y 294, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Durango y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	19
-------	--------------------	--	----

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **siete de septiembre de dos mil veintitrés**, mediante el cual emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **23/2023**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 70, párrafo primero, en su porción normativa "**Expedición de copias**



certificadas –por documento– 0.82", de la **Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango**, y 80, numeral 2, letra a, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango**, ambas para el ejercicio fiscal de **dos mil veintitrés** y expedidas mediante Decretos Nos. 293 y 294, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad el **veinte de diciembre de dos mil veintidós**.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito presentado el **diecinueve de enero de dos mil veintitrés** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Durango.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e hizo valer los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

I. Los numerales combatidos transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria. Para ello, señala que dichos principios constitucionalmente tutelados se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

a. Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

b. Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el Texto Constitucional.

c. Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.



II. Para analizar la proporcionalidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, ya que la cuota determinada no puede contener elementos ajenos al servicio prestado.

III. Al establecer el cobro de derechos por los servicios que presten los Municipios de **Pánuco de Coronado** y **Nuevo Ideal** por la expedición de copias certificadas, el Congreso Local debió establecer tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa la prestación de dicho servicio, así como prever claramente los parámetros para determinar el monto de la contribución.

IV. La falta de un parámetro claro se refleja en el hecho de que las personas que reciban los servicios prestados por el Municipio duranguense de **Pánuco de Coronado** por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada documento, deberán satisfacer la cantidad de **\$85.06** (ochenta y cinco pesos con seis centavos, 06/100 M.N.); mientras que, en el **Municipio de Nuevo Ideal**, las personas que reciban los servicios de cotejo o certificación de documentos deberán de pagar por foja una cantidad de entre **\$31.12** (treinta y un pesos con doce centavos, 12/100 M.N.) y **\$51.87** (cincuenta y un pesos con ochenta y siete centavos, 87/100 M.N.).

V. Las disposiciones normativas controvertidas se enmarcan en la categoría de derechos por servicios, es decir, que le corresponden contraprestaciones por los mismos; por tanto, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual, la tarifa que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

VI. Así, considera que los artículos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones pues las cantidades no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Municipios duranguenses de Pánuco de Coronado y Nuevo Ideal sobre la prestación de los aludidos servicios.



VII. Señala que, al tratarse de derechos por la expedición de copias certificadas, el monto correspondiente debe ser acorde y proporcional al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Además, advierte que la prestación de este servicio no puede derivar en un lucro o ganancia para el Estado.

VIII. En esa medida, insiste que las cuotas previstas en los preceptos cuestionados de las leyes de ingresos resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

IX. Además, considera que una de las normas, si bien establece un mínimo y un máximo, no fija parámetro alguno que permita a la autoridad graduar el monto al servicio prestado.

3. Admisión y trámite. El **dos de febrero de dos mil veintitrés**, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte ordenó formar el expediente y turnarlo al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para su instrucción.¹ La acción de inconstitucionalidad fue admitida el **veintisiete de febrero de dos mil veintitrés** y el Ministro instructor ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes.²

4. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango. Mediante escrito presentado por **José Durán Barrera**, en su carácter de **consejero general de Asuntos Jurídicos del Gobierno del Estado de Durango**, el Poder Ejecutivo manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 98, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, el Poder Ejecutivo se limitó a promulgar y publicar en el periódico oficial las normas cuya invalidez se reclama.

5. Informe del Poder Legislativo del Estado de Durango. Mediante escrito signado por **Gerardo Alonso Sandoval Solano**, quien ostenta el carácter de secretario de Servicios Jurídicos de la **LXIX Legislatura del Congreso del**

¹ Cuaderno de acción de inconstitucionalidad **23/2023**, foja 17.

² Cuaderno de acción de inconstitucionalidad **23/2023**, fojas 20 a 25.



Estado, el Poder Legislativo manifestó que los preceptos ahora impugnados cumplieron a cabalidad con los requisitos legales y constitucionales en su proceso de creación y publicación. Asimismo, que la creación de las normas aquí impugnadas se sujetaron a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

6. **Alegatos.** Por escrito recibido el **veintitrés de mayo de dos mil veintitrés**, la delegada de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** formuló los alegatos que estimó pertinentes.

7. **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 **dos de junio de dos mil veintitrés**, se declaró cerrada la instrucción.

I. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 70, párrafo primero, en su porción normativa "**Expedición de copias certificadas –por documento– 0.82**", de la **Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango**, y 80, numeral 2, letra a, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango**,

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia 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; ..."



ambas para el ejercicio fiscal de **dos mil veintitrés** y publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el **veinte de diciembre de dos mil veintidós**.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

9. De la lectura del escrito de demanda se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 70, párrafo primero, en su porción normativa "**Expedición de copias certificadas –por documento– 0.82**", de la **Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango**, y 80, numeral 2, letra a, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango**, ambas para el ejercicio fiscal de **dos mil veintitrés** y publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el **veinte de diciembre de dos mil veintidós**.

10. El texto de ambas disposiciones impugnadas se transcribe a continuación:

"LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PÁNUCO DE CORONADO, DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS

"Artículo 70. Con excepción de las certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas solicitadas de oficio, por las autoridades de la Federación, Estados u otros Municipios, los Derechos que se causen por los servicios a que se refiere este Capítulo, se pagarán conforme a las cuotas y tarifas que se señalan a continuación:

"Concepto	Unidad y/o base	Cuota o tarifa U.M.A.
"...
"Expedición de copias certificadas	Por documento	0.82 ..."

"LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NUEVO IDEAL, DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS.

"Artículo 80. Con excepción de las certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas solicitadas de oficio, por las autoridades de la



Federación, Estados u otros Municipios, los Derechos que se causen por los servicios a que se refiere este Capítulo, se pagarán conforme a las cuotas y tarifas que se señalan a continuación:

"CONCEPTO	TARIFA U.M.A. POR DOCUMENTO
"...	
"2. Expedición y/o certificación de constancias de:	...
"a. Cotejo o certificación de documentos por cada hoja	De 0.30 a 0.50 por hoja ..."

11. En ese entendido, la litis del presente asunto consiste en el estudio de las normas y temas siguientes:

<p style="text-align: center;">ÚNICO</p> <p style="text-align: center;">Cobro por la expedición de certificaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar si los artículos 70, párrafo primero, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas –por documento– 0.82", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango y el diverso 80, numeral 2, letra a, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango, ambos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, resultan contrarios a los principios tributarios y de seguridad jurídica.
--	---

III. OPORTUNIDAD

12. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

13. En este caso, la acción es **oportuna**.

14. Los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Durango el **martes veinte de diciembre de dos mil veintidós**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad transcurrió del



miércoles veintiuno de diciembre de dos mil veintidós al jueves diecinueve de enero de dos mil veintitrés.

15. Luego, si el escrito de demanda de la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** se presentó el **diecinueve de enero de dos mil veintitrés** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, esto es, el último día del plazo para su vencimiento, es claro que su interposición resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

16. La acción de inconstitucionalidad promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** fue promovida por parte legitimada, toda vez que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ dicha Comisión 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.

17. Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria,⁶ establece que las partes deben comparecer a juicio por

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"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; ..."

⁶ **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."



conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

18. 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 la presidenta 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 de dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.

19. De lo expuesto se desprende que dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I,⁷ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18⁸ de su reglamento interno; y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI,⁹ del mismo numeral 15 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

20. Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Pánuco de Coronado y Nuevo Ideal, ambos del Estado de Durango, para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, publicadas el martes veinte de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad, los cuales establecen tarifas por el cotejo o certificación de documentos; disposiciones que estima violatorias de los principios de proporcionalidad

⁷ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

⁸ **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."

⁹ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y ..."



y equidad tributaria, así como de seguridad jurídica. 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 reconocerle la legitimación activa en este asunto.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

21. De los informes rendidos se advierte que los Poderes demandados no hicieron valer motivos de improcedencia. Y, toda vez que este Alto Tribunal tampoco advierte alguno de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 70, párrafo primero, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas –por documento– 0.82", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango, y el diverso 80, numeral 2, letra a, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango, ambas para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, vulneran los principios de proporcionalidad tributaria y seguridad jurídica en tanto prevén el cobro de una tarifa por la expedición de documentos certificados o su cotejo, la cual, a juicio de la comisión accionante, resulta desproporcional al establecer como contraprestación, por una parte, la cantidad, en un caso, de \$85.06 (ochenta y cinco pesos con seis centavos, 06/100 M.N.) por documento y, en otro caso, una cantidad de entre \$31.12 (treinta y un pesos con doce centavos, 12/100 M.N.) y \$51.87 (cincuenta y un pesos con ochenta y siete centavos, 87/100 M.N.) por hoja.

23. Al respecto, considera que las tarifas de mérito no guardan relación directa con los gastos que le representan a los Municipios duranguenses de Pánuco de Coronado y Nuevo Ideal la expedición de certificaciones. En otras palabras, las cantidades establecidas por el legislador no tienen en cuenta el costo que le causa a los Municipios la expedición de documentos certificados.



24. Para dar contestación a los anteriores argumentos, es preciso señalar que este Tribunal Pleno ha establecido que la constitucionalidad de las disposiciones que establecen el cobro por la certificación de documentos o su cotejo puede analizarse a la luz del principio de gratuidad, previsto en el artículo 6o. constitucional, siempre que la contribución se relacione con el derecho de acceso a la información; sin embargo, cuando el cobro impugnado no incide en ese derecho, el estudio debe emprenderse con base en los principios constitucionales que rigen la materia tributaria.¹⁰

25. Del análisis literal de los preceptos reclamados se desprende que éstos prevén el cobro de derechos por la expedición genérica de certificaciones, copias certificadas o el cotejo de documentos, lo que lleva a señalar que no están expresamente vinculadas a los procedimientos de acceso a la información pública, por lo que no deben analizarse a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información sino en función al principio de proporcionalidad tributaria.

26. Cuestión que se corrobora al tomar en cuenta que los numerales combatidos, en sus respectivas legislaciones, se encuentran insertos en un título o capítulo relativo al pago de derechos, específicamente en la sección denominada "De certificaciones, legalizaciones y expedición de copias certificadas".

27. Por lo anterior, es dable afirmar que de las normas y su ubicación en los cuerpos legislativos no se colige la voluntad del legislador de establecer que los preceptos que regulen la expedición de documentos certificados se vinculen con solicitudes o peticiones en materia de acceso a la información pública, aunado a que tampoco se advierte un diverso apartado dentro de las normas que nos permitan establecer con certeza que regulan una cuestión distinta.

28. En tal virtud, ante la incertidumbre causada por las propias legislaciones impugnadas por no establecer con absoluta certeza si gravan o no aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo

¹⁰ Similar estudio realizó el Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 182/2021 y 185/2021** en sesiones de **once y trece de octubre de dos mil veintidós**.



precedente es analizarlas a la luz de los principios tributarios y no bajo la óptica del principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

29. Ahora bien, para determinar la regularidad constitucional de estos preceptos importa precisar que la **naturaleza jurídica de los derechos tributarios** ha sido definida por este Alto Tribunal al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021**¹¹ en sesión de **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, 35/2021**¹² en sesión de **treinta de septiembre de dos mil veintiuno, 105/2020**¹³ en sesión de **ocho de diciembre de dos mil veinte, 93/2020**¹⁴ en sesión de **veintinueve de octubre de dos mil veinte, 107/2020**¹⁵ en sesión de **trece de octubre de dos mil veinte y 185/2021**¹⁶ en sesión de **once**

¹¹ Determinación aprobada por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado "**Cobros por reproducción de información pública**". El señor Ministro Franco González Salas y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra.

¹² Determinación aprobada por una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

¹³ Determinación aprobada por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁴ Determinación aprobada por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁵ Determinación aprobada por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Pérez Dayán (ponente) y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra por falta de legitimación de la Comisión actora.

¹⁶ Determinación aprobada por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



de octubre de dos mil veintidós. En este último precedente, en lo que respecta al presente asunto, importa reproducir las siguientes consideraciones:

"... 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 iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

"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. ...

"A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo sostiene 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.

"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.

"Respecto a los cobros por búsqueda de documentos, este Pleno llega a la conclusión de que las cuotas previstas resultan abiertamente desproporcionales pues, como se ha sostenido, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples,



pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

"... también contravienen el principio de seguridad jurídica, pues de su redacción no puede desprenderse si los montos que contemplan por copia certificada de documentos, expedición de certificaciones oficiales y por búsqueda y copia simple de documentos, se cobrarán con motivo de una hoja o por un documento completo que haya sido solicitado con independencia del número de hojas, lo que genera, en realidad, una incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar, aunado a que, específicamente, en el Municipio de Tzompantepec, se establece una cuota por 'los demás casos' lo cual resulta ambiguo, pues se desconocen los supuestos en que se actualizará dicho cobro."

30. De igual forma, toda vez que el contenido normativo, de los preceptos aquí impugnados, es esencialmente el mismo que el de los numerales analizados al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 66/2022 y sus acumuladas 69/2022 y 71/2022**,¹⁷ importa tener en cuenta lo señalado en dicho precedente respecto a la emisión de certificaciones.

31. Al respecto, se estableció que las Salas de este Alto Tribunal han determinado que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

32. Además, se precisó que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la

¹⁷ Fallado el **diecisiete de octubre de dos mil veintidós**. Estas consideraciones fueron aprobadas por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original, Piña Hernández separándose de la metodología, apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y separándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original, Pérez Dayán salvo por los preceptos relacionados con las certificaciones y separándose de los párrafos ciento treinta y cuatro, ciento treinta y seis y ciento cincuenta y uno del proyecto original y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



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.

33. Explicó que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho, y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego, las Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original. Así, el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de 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.

34. Tales razonamientos quedaron contenidos en la jurisprudencia 1a./J. 132/2011¹⁸ de la Primera Sala, así como en la tesis 2a. XXXIII/2010¹⁹ de la Segunda Sala, ambas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

35. De las precitadas consideraciones también se advierte que el Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política Federal,²⁰ el principio de proporcionalidad tributaria

¹⁸ **Jurisprudencia 1a./J. 132/2011**, 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).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577.

¹⁹ **Tesis 2a. XXXIII/2010**, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro digital: 164477.

²⁰ **Artículo 31**. Son obligaciones de los mexicanos: ...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



aplicable a derechos por servicios se cumple cuando se guarda una congruencia o equilibrio razonable entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota recaudatoria.

36. Así, atendiendo a la diferencia entre la naturaleza de los impuestos y los derechos, importa tener en cuenta en estos últimos el costo que conlleva para el Estado la ejecución del servicio, pues sólo a través de ello podrá respetarse la proporcionalidad y equidad tributarias que deben guardar los derechos, ya que partiendo de esta base, podrá determinarse si la tarifa que prevé la norma es proporcional al costo que conlleva ese servicio.

37. Dicho criterio se encuentra contenido en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."²¹ y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."²²

38. Por las razones anteriores, debe estimarse que las normas impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria dado que el monto que se prevé por la expedición de certificaciones no guarda relación con la actividad analizada.

39. Para llegar a dicha conclusión, debe tenerse en cuenta que los derechos establecidos por el legislador local se encuentran fijados en unidades de medida y actualización (UMA); por ende, a fin de determinar la equivalencia en moneda nacional de las tarifas combatidas, es necesario tener en cuenta que de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 4 de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización,²³ así como la publicación realizada

²¹ **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196934. Derivada del amparo en revisión 5238/79. 25 de enero de 1983. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Alfonso López Aparicio. Secretario: José Francisco Hernández Fonseca.

²² **Datos de localización:** Pleno. Novena Época. Registro digital: 196933. Derivado del amparo en revisión 963/92. 23 de febrero de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

²³ **Artículo 4.** El valor actualizado de la UMA se calculará y determinará anualmente por el INEGI, de conformidad con el siguiente método:



por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil veintitrés, se fijó el valor diario de la unidad de medida y actualización para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés, en \$103.74 (ciento tres pesos con setenta y cuatro centavos, 74/100 M.N.).

40. En consecuencia, al realizar la operación aritmética prevista por el diverso artículo 3 de la ley para determinar la correspondencia en pesos del valor expresado en unidad de medida y actualización,²⁴ se tiene que las disposiciones aquí combatidas prevén el derecho por la expedición de copias certificadas en un monto que equivale, en uno de los casos, a \$85.06 (ochenta y cinco pesos con seis centavos, 6/100 M.N.) por documento y, en el otro supuesto, oscila entre los \$31.12 (treinta y un pesos con doce centavos, 12/100 M.N.) y \$51.87 (cincuenta y un pesos con ochenta y siete centavos, 87/100 M.N.) por hoja.²⁵

41. De lo anterior se desprende que dichas cantidades resultan desproporcionales, toda vez que no guardan una relación razonable con el costo que para el Estado implica certificar un documento.

42. Esto es, a partir del análisis de razonabilidad, el cual consiste en verificar que la unidad de medida utilizada para individualizar el costo del servicio se relacione con su objeto y que el parámetro individualice los costos en función de la intensidad del uso, es dable establecer que las disposiciones impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones, en tanto no se advierte que el servicio de certificación que gravan tales preceptos guarden relación con el costo que para el Estado representa.

43. Dicha conclusión se corrobora al tener en cuenta que del proceso de creación de las mencionadas leyes de ingresos municipales no se advierte que

"1. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior. ..."

²⁴ "Artículo 3. Las obligaciones y supuestos denominados en UMA se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente."

²⁵ Estos valores son fijados a partir del valor de la UMA fijado para dos mil veintitrés.



el legislador explicara de forma alguna el por qué fijó la tarifa aplicable para esos supuestos, ni elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada. En tal virtud, se estima actualizada una disrupción en el equilibrio que debe existir entre el costo del servicio y la cuota a pagar, pues ésta no fue establecida atendiendo a criterios razonables.

44. A mayor abundamiento, debe estimarse que el artículo 80, numeral 2, letra a, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango, aquí analizado, también contraviene el principio de seguridad jurídica, pues de su redacción no puede desprenderse el elemento a partir del cual se determinará la cantidad correspondiente a la certificación de cada hoja, pues la misma oscila entre 0.30 a 0.50 U.M.A.,²⁶ lo que genera, en realidad, una incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar, pues se desconocen los elementos con base en los cuales será aplicable una tarifa en dicho rango.

45. Por lo expuesto, al actualizarse el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en los precedentes citados, se declara la invalidez de los artículos 70, párrafo primero, en su porción normativa "**Expedición de copias certificadas por documento 0.82**", de la **Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, Durango**, y 80, numeral 2, letra a, de la **Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango**, ambas para el ejercicio fiscal de **dos mil veintitrés** y publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el **veinte de diciembre de dos mil veintidós**.

VII. EFECTOS

46. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

²⁶ Corresponde a una cantidad entre los \$31.12 (treinta y un pesos con doce centavos, 12/100 M.N.) y \$51.87 (cincuenta y un pesos con ochenta y siete centavos, 87/100 M.N.) por hoja.



47. **Declaratoria de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta sentencia y las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Durango.

48. **Exhorto:** Tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Congreso del Estado de Durango 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.

49. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

VIII. RESOLUTIVOS

50. 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** de los artículos 70, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas por documento 0.82", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, y 80, numeral 2, letra a, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango, para el ejercicio fiscal del 2023, expedidas mediante los Decretos Nos. 293 y 294, respectivamente, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de diciembre de dos mil veintidós, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Durango y conforme a los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango, 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 las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio en la legitimación, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 70, en su porción normativa "Expedición de copias certificadas por documento 0.82", de la Ley de Ingresos del Municipio de Pánuco de Coronado, y 80, numeral 2, letra a, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nuevo Ideal, Durango, para el ejercicio fiscal de 2023.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) notificar el presente fallo a los Municipios involucrados, al ser las autoridades encargadas de la aplicación de las normas que fueron invalidadas. La señora Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ríos Farjat se ausentó durante esta votación.

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

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 185/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo I, febrero de 2023, página 630, con número de registro digital: 31292.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 y P./J. 3/98 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, páginas 41 y 54, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN TRATÁNDOSE DE ACTOS ES EL DE TREINTA DÍAS HÁBILES POSTERIORES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN O ACUERDO QUE SE RECLAME CONFORME A LA LEY DEL PROPIO ACTO; AL EN QUE EL ACTOR HAYA TENIDO CONOCIMIENTO DE ELLOS O DE SU EJECUCIÓN; O AL EN QUE EL ACTOR SE OSTENTE SABEDOR DE LOS MISMOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ESE PODER (ARTÍCULO 11, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN EL JUICIO EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO [ARTÍCULO 22, NUMERAL 1, INCISO I), DE LA LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS TIENE LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL JUICIO (ARTÍCULOS 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA; 21, 23, FRACCIÓN II, Y 25, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y 13, FRACCIÓN XVII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESSEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (SOBRESSEIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 1, APARTADO 1.3, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SOBRE LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL



ESTADO DE TAMAULIPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO LXIV-64, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA ANUAL DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 1, APARTADO 1.3, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SOBRE LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO LXIV-64, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VIII. POTESTAD TRIBUTARIA. CONCURRENCIA DE LA FEDERACIÓN Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA SU REGULACIÓN.

IX. TABACOS LABRADOS Y CERVEZA. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN GRAVAR SU PRODUCCIÓN Y CONSUMO.

X. IMPUESTOS AL GASTO Y AL CONSUMO. DIFERENCIAS.

XI. BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO EN ENVASE CERRADO Y TABACOS LABRADOS. EL IMPUESTO A LA VENTA DE ESTOS PRODUCTOS, CONSTITUYE UN ACTO QUE ENTRAÑA LA ADQUISICIÓN, CON UN ENFOQUE DE CONSUMO FINAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIOS Y 52 QUATARDECIOS, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS" DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].



XII. TABACOS LABRADOS. EXISTE UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA IMPOSITIVA RESERVADA A LA FEDERACIÓN RESPECTO DEL CONSUMO DE TABACOS LABRADOS, PUES ASIMILA LOS PRODUCTOS GRAVADOS CON EL IMPUESTO LOCAL A LOS QUE, EN EJERCICIO DE DICHA COMPETENCIA, EL CONGRESO DE LA UNIÓN SUJETÓ AL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIES, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIES Y 52 QUATARDECIES, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XIII. PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE TABACOS LABRADOS. SON ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE GRAVARSE ÚNICAMENTE POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIES, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIES Y 52 QUATARDECIES, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XIV. CERVEZA, AGUAMIEL Y LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE SU FERMENTACIÓN. QUEDAN COMPRENDIDOS EN EL CONCEPTO DE "BEBIDA ALCOHÓLICA", POR LO QUE DEBEN ADECUARSE A LAS ESPECIFICACIONES FISICOQUÍMICAS Y A LA INFORMACIÓN COMERCIAL QUE DEBEN CUMPLIR TODAS ÉSTAS, CON BASE EN LO DISPUESTO EN LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-199-SCFI-2017 [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIES, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIES Y 52 QUATARDECIES, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].



XV. CERVEZA Y PULQUE. LA TAXONOMÍA QUE IDENTIFICA SU COMPOSICIÓN FÍSICOQUÍMICA COMO PRODUCTOS DERIVADOS DE LA FERMENTACIÓN DEL AGUAMIEL, QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA CONCEPTUALIZACIÓN "BEBIDA ALCOHÓLICA" Y, POR ENDE, GRAVARLA ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5, INCISOS E) Y G), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIOS Y 52 QUATARDECIOS, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS", DE LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XVI. CERVEZA Y PRODUCTOS DERIVADOS DE LA FERMENTACIÓN DEL AGUAMIEL. GRAVAR SU PRODUCCIÓN Y CONSUMO SON COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5, INCISOS E) Y G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS. [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIOS Y 52 QUATARDECIOS, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XVII. BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO. PARA GRAVAR SU CONSUMO A PARTIR DE UNA CONCEPTUALIZACIÓN EN FUNCIÓN DE LA GRADUACIÓN ALCOHÓLICA, SE DEBEN ESPECIFICAR LAS SALVEDADES O EXCEPCIONES PARA EXCLUIR EXPRESAMENTE DEL TRIBUTO A LA CERVEZA Y A LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE LA FERMENTACIÓN DEL AGUAMIEL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, ÚNICAMENTE EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS", FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ASÍ COMO DE LOS ARTÍCULOS 52 TERDECIOS Y 52 QUATARDECIOS, EN SUS RESPEC-



TIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS" E "Y TABACOS LABRADOS", DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XVIII. FACULTAD IMPOSITIVA. ACCESORIAMENTE A SU PROPÓSITO RECAUDATORIO PARA SUFRAGAR LOS GASTOS PÚBLICOS, PUEDE SERVIR DE INSTRUMENTO EFICAZ DE LA POLÍTICA FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL QUE LA FEDERACIÓN O LOS ESTADOS TENGAN INTERÉS EN IMPULSAR [ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, CON EXCEPCIÓN DE SUS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS" Y DE SUS FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ARTÍCULO 52 TERDECIES, SALVO POR LA PORCIÓN NORMATIVA "Y TABACOS"; ARTÍCULO 52 QUATERDECIES, MENOS EN LA PORCIÓN "Y TABACOS LABRADOS", ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 52 QUINDECIES AL 52 OCTODECIOS DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XIX. PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE CERVEZA Y DE TABACOS LABRADOS. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN TENGA LA POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA SOBRE CIERTAS MATERIAS, COMO LO ES IMPONER GRAVÁMENES SOBRE LA PRODUCCIÓN Y EL CONSUMO DE LA CERVEZA Y DE TABACOS LABRADOS, NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS NI UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA DE ESAS LEGISLATURAS EN MATERIA IMPOSITIVA, YA QUE VÁLIDAMENTE PUEDEN GRAVAR EL CONSUMO DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO, CON EXCEPCIÓN DE LA CERVEZA Y EL PRODUCTO DERIVADO DE LA FERMENTACIÓN DEL AGUAMIEL [ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, CON EXCEPCIÓN DE SUS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, EN SUS RESPECTIVAS PORCIONES NORMATIVAS "Y TABACOS LABRADOS" Y DE SUS FRACCIONES I, INCISO 1), II Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LOS TABACOS LABRADOS"; ARTÍCULO 52 TERDECIES, SALVO POR LA PORCIÓN NORMATIVA "Y TABACOS"; ARTÍCULO 52 QUATERDECIES, MENOS EN LA PORCIÓN "Y TABACOS LABRADOS", ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 52 QUINDECIES AL 52 OCTODECIOS DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS].

XX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-



LUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 52 DUODECIOS, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS “Y TABACOS LABRADOS”; Y FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “Y TABACOS LABRADOS”; E INCISO 1), II Y III, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “Y LOS TABACOS LABRADOS”; 52 TERDECIES, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “Y TABACOS”; Y 52 QUATERDECIES, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “Y TABACOS LABRADOS”, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO LXIV-63, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECIOCHO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2020. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 6 DE JULIO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Poder Ejecutivo Federal, a través de su Consejería Jurídica, impugna actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, consistentes en los artículos 52 duodecimos, 52 terdecios, 52 quaterdecios, 52 quincecios, 52 sexdecios, 52 septendecios y 52 octodecios de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, así como la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, específicamente por lo que se refiere al artículo 1, en la porción "Impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados".

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	13-14
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se tienen por efectivamente impugnados los artículos 52 duodecimos, 52 terdecios, 52 quaterdecios, 52 quincecios, 52 sexdecios, 52 septendecios y 52 octodecios de la Ley de	14



		Hacienda para el Estado de Tamaulipas, así como la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, específicamente por lo que se refiere al artículo 1, en la porción "Impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados".	
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna.	15
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, por lo que se trata de parte legitimada.	16-17
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas cuentan con legitimación pasiva.	17-19
VI.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO VI.1. Causa de improcedencia de advertida de oficio respecto a la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020.	En relación con la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 se advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria pues cesaron sus efectos.	20-24
	VI.2. Causa de improcedencia planteada por el Congreso del Estado de Tamaulipas.	La causal de improcedencia es infundada. No era necesario que la parte actora promoviera, antes de la controversia constitucional, juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.	24-29
VII.	ESTUDIO DE FONDO	Para resolver los conceptos de invalidez el estudio se dividirá en 4 apartados. (i) Sistema constitucional en materia impositiva;	30



	<p>(ii) Conceptualización y características de los impuestos al consumo;</p> <p>(iii) Naturaleza y elementos del impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabaco; y,</p> <p>(iv) Análisis de los rubros de exclusividad impositiva de la Federación.</p>	
<p>(i) Sistema constitucional en materia impositiva.</p>	<p>Distribución de la facultad impositiva entre los órdenes de gobierno con enfoque a las esferas reservadas a la Federación para establecer impuestos especiales sobre tabacos labrados, cerveza y productos de la fermentación del aguamiel.</p>	<p>30-36</p>
<p>(ii) Conceptualización y características de los impuestos al consumo.</p>	<p>Una contribución puede ser catalogada como un impuesto que grava el consumo en la medida de que su configuración normativa presente, al menos, las siguientes características:</p> <p>El hecho imponible lo constituye un acto enajenación/adquisición de bienes con enfoque de consumo final.</p> <p>El objeto del impuesto está delimitado por la posibilidad de soportar patrimonialmente actos de consumo, pues revelan capacidad contributiva.</p>	<p>37-42</p>
<p>(iii) Naturaleza y elementos del impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados</p>	<p>El impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, previsto en la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas es un impuesto al consumo de esos productos.</p>	<p>42-51</p>



<p>(iv) Análisis de los rubros de exclusividad impositiva de la Federación.</p> <p>(iv.1) Producción y consumo de tabacos labrados.</p>	<p>El impuesto local impugnado grava el consumo de tabacos labrados, lo cual invade la esfera impositiva reservada a la Federación conforme al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso b), de la Constitución Política del país.</p> <p>Se declara <u>invalidez</u> de:</p> <p>A. Artículo 52 duodecies:</p> <p>A.1. Primer y segundo párrafos, en sus respectivas porciones normativas "y tabacos labrados".</p> <p>A.2. Fracción I en la porción normativa "y tabacos labrados".</p> <p>A.3. Fracción II.</p> <p>A.4. Fracción III, en la porción normativa "y los tabacos labrados".</p> <p>B. Artículo 52 terdecies, en la porción normativa "y tabacos".</p> <p>C. Artículo 52 quaterdecies, en la porción normativa "y tabacos labrados".</p>	<p>51-58</p>
<p>(iv.2) Aguamiel y productos de su fermentación, y producción y consumo de cerveza.</p>	<p>El legislador local empleó como criterio para identificar a las bebidas alcohólicas sujetas al impuesto su graduación en términos de la escala Gay-Lussac (3°-55°).</p> <p>Por la composición fisicoquímica de la cerveza y del pulque, como producto de la fermentación del aguamiel, quedan comprendidos en esa graduación alcohólica, por lo que al no estar</p>	<p>58-74</p>



		<p>excluidos expresamente del objeto del impuesto local, quedan comprendidos en su ámbito de aplicación.</p> <p>Con ello se viola la esfera impositiva reservada a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos e) y g).</p> <p>Se declara invalidez de:</p> <p>A. Artículo 52 duodecimos, únicamente el inciso 1) de su fracción I.</p>	
<p>VIII.</p>	<p>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</p>	<p>Se declara la invalidez de:</p> <p>A. Del artículo 52 duodecimos:</p> <p>A.1. Primer y segundo párrafos, en sus respectivas porciones normativas "y tabacos labrados".</p> <p>A.2. Fracción I en la porción normativa "y tabacos labrados".</p> <p>A.3. Inciso 1) de la fracción I.</p> <p>A.4. Fracción II.</p> <p>A.5. Fracción III, en la porción normativa "y los tabacos labrados".</p> <p>B. Artículo 52 terdecimos, en la porción normativa "y tabacos".</p> <p>C. Artículo 52 quaterdecimos, en la porción normativa "y tabacos labrados".</p>	<p>74-79</p>



	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas.	79
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 1, apartado 1.3, en su porción normativa "Sobre la Enajenación de Bebidas con Contenido Alcohólico y Tabacos Labrados", de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, expedida mediante el Decreto LXIV-64, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 52 duodécies (con la salvedad precisada en el resolutive cuarto), 52 terdecies (con la salvedad precisada en el resolutive cuarto), 52 quaterdecies (con la salvedad precisada en el resolutive cuarto) y del 52 quincecies al 52 octodecies de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, adicionados mediante el Decreto LXIV-63, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta determinación.</p>	80-81



		<p>CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 52 duodecimos, párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas "y tabacos labrados", y fracciones I, en su porción normativa "y tabacos labrados", e inciso 1), II y III, párrafo segundo, en su porción normativa "y los tabacos labrados", 52 terdecimos, en su porción normativa "y tabacos", y 52 quaterdecimos, en su porción normativa "y tabacos labrados", de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, adicionados mediante el Decreto LXIV-63, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, tal como se precisa en los apartados VII y VIII de esta ejecutoria.</p> <p>QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	--	--

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 21/2020, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, contra actos de los Poderes Ejecutivo y



Legislativo del Estado de Tamaulipas, consistentes en los artículos 52 duodecimos, 52 terdecimos, 52 quaterdecimos, 52 quincecimos, 52 sexdecimos, 52 septendecimos y 52 octodecimos, de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, así como el artículo 1, en la porción normativa "Impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados", de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal de 2020, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa mediante decretos LXIV-63 y LXIV-64, respectivamente, el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El nueve de diciembre de dos mil diecinueve, el gobernador del Estado de Tamaulipas presentó ante el Congreso Estatal la iniciativa de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, así como la iniciativa de reforma, adición y derogación de diversos preceptos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas.

2. En esa iniciativa se propuso, entre otros aspectos, adicionar un impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados en la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. En la exposición de motivos se brindaron razones para justificar la incorporación de ese tributo en el catálogo de contribuciones locales, fundamentalmente orientadas a desincentivar el consumo de esos bienes desde una lógica de salud pública, conforme a lo siguiente:

- El abuso del consumo de bebidas con contenido alcohólico y de tabacos labrados representaba un problema de salud pública, ya que afectaba tanto a los consumidores como a la sociedad, pues provocaba un daño significativo y un aumento en las cargas sanitarias debido al incremento de enfermedades, lesiones y muertes y también tenía repercusiones en la integración familiar.

- Era prioridad del gobierno garantizar la protección del bienestar físico y mental de la ciudadanía, por lo que se debían buscar medidas para disminuir el consumo tanto de bebidas con contenido alcohólico como de tabacos labrados.

- La implementación de cargas tributarias a determinados bienes que generaban una afectación a la salud de la población, como las bebidas con



contenido alcohólico y los tabacos labrados, resultaba una medida eficaz para reducir los efectos nocivos generados por su consumo.

- Una medida tributaria que se propuso para contrarrestar ese problema fue la adición del impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, la cual tenía como finalidad disminuir el consumo excesivo de esos productos y recaudar una cantidad considerable para el Estado.

- Los recursos que se obtuvieran del cobro de ese impuesto contribuirían a que los programas contra el alcoholismo y para su prevención se pudieran ejecutar, por tanto, ese tributo estaría destinado al gasto público, en específico al sector salud y a desalentar el consumo del alcohol y del tabaco.

- El establecimiento de un impuesto a la venta de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados no es una facultad exclusiva de la Federación, sino concurrente.

3. El dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas los Decretos LXIV-63 y LXIV-64 que contenían las reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley de Hacienda para esa entidad federativa y la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, respectivamente.

4. Presentación de la demanda. El doce de febrero de dos mil veinte, el licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal y en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo y del Congreso, ambos del Estado de Tamaulipas, en la que demandó la invalidez de las normas que se señalan a continuación:

a) El Decreto LXIV-63, por el que se adicionan los artículos 52 duodecimos, 52 terdecimos, 52 quaterdecimos, 52 quincecimos, 52 sexdecimos, 52 septendecimos y 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve; y,



b) El Decreto LXIV-64 mediante el cual se expidió la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal de 2020, específicamente por lo que se refiere al artículo 1o., en la porción normativa "Impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.

5. Conceptos de invalidez. En su demanda, el Poder Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. Violación al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del país

- Los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas establecen un impuesto a la venta de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y de tabacos labrados, el cual recae propiamente en el consumo de esos productos.

- En cuanto a las bebidas con contenido alcohólico, el legislador local no previó algún supuesto de excepción, por lo que el impuesto grava también la venta final o consumo del aguamiel y sus productos de fermentación, así como la cerveza, pues son productos con graduación alcohólica.

- Lo anterior se corrobora con lo señalado en la exposición de motivos, en donde se determinó que la finalidad de ese impuesto era desalentar el consumo tanto de las bebidas alcohólicas como del tabaco.

- Si bien de acuerdo con el último párrafo del artículo 117 constitucional,¹ el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales pueden emitir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo y esa concurrencia se hará conforme al artículo 13, apartado B, de la Ley General de Salud;² dentro de esas facultades no se

¹ **Artículo 117.** ...

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

² **Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salud general quedará distribuida conforme a lo siguiente: ...



encuentra la relativa a establecer contribuciones al consumo de la cerveza, del aguamiel y los productos de su fermentación ni de los tabacos labrados.

- Conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-199-SCFI-2017 "Bebidas alcohólicas-denominación, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba", la cerveza y el pulque están identificadas como bebidas con contenido alcohólico cuyos parámetros de graduación quedan comprendidas en la definición del artículo 52 duodecies, fracción I, numeral 1, de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas.³

- La mecánica del tributo que prevén los artículos impugnados es propia de un impuesto al consumo, ya que el enajenante de los bienes tiene obligación de trasladar al adquirente final el monto de la contribución como parte del precio.

- El objeto del impuesto no es la enajenación, sino el consumo de bebidas con contenido alcohólico y tabacos, aun cuando la estructura normativa indique que el tributo se causa con la venta final. Invoca como respaldo de su proposición, la jurisprudencia de rubro: "VALOR AGREGADO. EL SISTEMA PARA DETERMINAR EL IMPUESTO ACREDITABLE ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4. DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."⁴

"B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: ..."

³ "Artículo 52 duodecies. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas. "Se considerarán bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados aquellas definidas con tal carácter en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

"I. Para los efectos de éste [sic] impuesto se entiende por bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, de acuerdo con lo siguiente:

"1) Bebidas alcohólicas: Las que a la temperatura de 15° centígrados, tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas, aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor."

⁴ Tesis aislada 2a. XXXII/2003 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 601, con número de registro digital: 184558.



- Los artículos impugnados contravienen lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del país, ya que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para establecer contribuciones especiales sobre la producción y el consumo de cerveza y tabacos labrados, así como sobre el aguamiel y los productos de su fermentación.⁵

- En virtud de que el artículo 1 de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 prevé un apartado relativo al "Impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados", esa porción normativa también vulnera la esfera exclusiva de la Federación al autorizar la obtención de ingresos por un tributo al consumo de productos que sólo puede ser gravada por el Congreso de la Unión.

Segundo. Violación al principio de legalidad

- El artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal prevé la posibilidad de que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establezcan contribuciones a la venta o al consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que el gravamen de esos productos no se encuentre reservado a la Federación, por tanto, el Estado tampoco podía determinar una contribución sobre el consumo de los mismos, puesto que el establecimiento de contribuciones sobre el consumo de bebidas de contenido alcohólico y de tabacos labrados es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.⁶

⁵ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"5. Especiales sobre:

"b) Producción y consumo de tabacos labrados;

"...

"e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

"...

"g) Producción y consumo de cerveza."

⁶ "Artículo 10-C. Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales



- Que en la controversia constitucional es procedente el estudio de los argumentos en los que se aduzcan violaciones indirectas a la Constitución Política relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que de resultar fundadas, sean aptas para invalidar el acto impugnado.

- Los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas y la porción normativa del numeral 1o. de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas impugnada son violatorios de los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues no están debidamente fundados y motivados, ya que esos preceptos se emitieron por autoridades incompetentes. Esto es así, en virtud de que el Congreso de la Unión es el único facultado para establecer gravámenes especiales sobre el consumo de tabaco labrado y de cerveza, así como sobre el aguamiel y los productos derivados de su fermentación, conforme al artículo 73, fracción XXIX, punto 5, incisos b), e) y g) constitucionales.

6. Registro. El catorce de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 21/2020 y se turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que instruyera el procedimiento correspondiente.

7. Admisión. La Ministra instructora, por acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil veinte, admitió la demanda; reconoció al consejero jurídico como representante del Poder Ejecutivo Federal; consideró como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, a los cuales emplazó para que formularan su contestación de demanda. Asimismo, tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes: ..."



8. Contestación de demanda del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.⁷ El catorce de agosto de dos mil veinte, el diputado Gerardo Peña Flores, en su carácter de presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, formuló la contestación de demanda, en la que en términos generales, expuso que:

- Las normas impugnadas no invaden las atribuciones del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política, puesto que la interpretación de la esfera de exclusividad tributaria de la Federación debe ser entendida de manera restrictiva, esto es, únicamente se considera una facultad exclusiva aquella que se encuentra expresamente establecida en la Constitución Política.

- La afirmación de la parte actora en el sentido de que "la facultad para legislar en materia impositiva no siempre es exclusiva de la Federación, sino que en ocasiones concurren los Estados" parte de suposiciones erradas, ya que la facultad tributaria original corresponde a las entidades federativas y es derivado del pacto federal que ceden parte de su competencia a la Federación.

- Conforme al artículo 52 septendecies de la Ley de Hacienda impugnada,⁸ el enajenante es el sujeto pasivo del impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados y no el consumidor final, ya que no se le traslada la contribución.

- La incidencia económica del tributo no modifica la calidad original del sujeto pasivo del mismo, por ello resulta útil hacer la distinción entre contribu-

⁷ En su escrito de contestación de demanda, el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas solicitó, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la regularización del procedimiento, pues en el acuerdo de 24 de julio se mencionó que el plazo para contestar la demanda había transcurrido. Sin embargo, hasta esa fecha se notificó que la suspensión del plazo se prorrogaba (cuando supuestamente ya había fenecido el plazo para presentar la contestación), por lo que esa autoridad solicitó la regularización del procedimiento para que pudiera gozar de la totalidad del plazo para formular su contestación. Además, la autoridad señaló, que en este caso no hubo un acuerdo respecto de la reanudación del plazo como ocurrió en otros asuntos.

⁸ "**Artículo 52 septendecies.** El impuesto se causará al momento en que el enajenante reciba efectivamente las cantidades correspondientes al precio de venta de los bienes a que se refiere este capítulo."



yente económico y contribuyente jurídico. Esto es, si la cantidad por la adquisición de un bien o servicio no se traslada ni se acredita por el adquirente entonces el fenómeno de aumento en el costo es de naturaleza exclusivamente económica y el comprador lo asume como tal, sin que por haber pagado el precio se considere como el sujeto pasivo del tributo. Por lo que no se puede pretender que todo impacto económico de un impuesto implique causación.

- De acuerdo con la Constitución Política del País, la esfera de exclusividad del Congreso de la Unión no se extiende a toda la cadena comercial de la cerveza, sino a ciertas actividades, ya que el inciso g) del numeral 5, de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional únicamente establece que es competencia exclusiva de la Federación gravar su producción y el consumo. Por tanto, los actos relacionados con la distribución, venta o promoción de la cerveza no son actividades exclusivas de la Federación. Es decir, mientras que el consumo se ve constreñido a la esfera federal, la venta final se conserva dentro de las facultades residuales de las entidades federativas.

- La fracción III del artículo 52 duodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas dispone que el objeto del impuesto es la venta final y no el consumo.

- En el caso de los tabacos labrados, el objeto del impuesto es la venta final y no el consumo, la cual es la actividad que está reservada para la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso b), de la Constitución Política. Así que la facultad de gravar la venta final del tabaco labrado corresponde a la soberanía originaria del Estado de Tamaulipas.

- La antinomia entre una contribución local y una ley federal, como lo es la Ley de Coordinación Fiscal, no representa una violación al principio de legalidad, ya que se trata de una comparación entre órdenes jurídicos distintos y el tributo local sólo puede ser evaluado conforme a los criterios de la Constitución Política. Por ello, la vía idónea para reclamar posibles violaciones a la Ley de Coordinación Fiscal son los juicios de cumplimiento de los convenios relativos.

- El artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal señala las materias de competencia exclusiva de la Federación, en el cual no se incluye la venta final de los tabacos labrados, las bebidas alcohólicas ni del aguamiel y los productos de su fermentación.



- El impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados tiene un fin extrafiscal, pues está destinado a combatir el alcoholismo y el consumo de tabaco, lo cual es una facultad coincidente entre los Estados y la Federación de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 117 constitucional.

- Las normas impugnadas corresponden a la esfera de facultades tributarias del Estado de Tamaulipas, en términos del artículo 124 constitucional, por lo que son acordes con el principio de legalidad.

9. Contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. El catorce de agosto de dos mil veinte, el licenciado César Augusto Verástegui Ostos, en su carácter de secretario general de Gobierno de Tamaulipas, en representación del Poder Ejecutivo Local, presentó su escrito de contestación de demanda, en el que expresó lo siguiente:

- Las normas impugnadas no invaden las atribuciones del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del País, puesto que la interpretación de la esfera de exclusividad tributaria de la Federación debe ser entendida de manera restrictiva, esto es, únicamente se considera una facultad exclusiva aquella que se encuentra expresamente establecida en la Constitución Política.

- La afirmación de la parte actora en el sentido de que "la facultad para legislar en materia impositiva no siempre es exclusiva de la Federación, sino que en ocasiones concurren los Estados" parte de suposiciones erradas, ya que la facultad tributaria original corresponde a las entidades federativas y es derivado del pacto federal que ceden parte de su competencia a la Federación.

- De acuerdo con el artículo 52 septendecies de la Ley de Hacienda impugnada,⁹ el enajenante es el sujeto pasivo del impuesto sobre la enajenación de

⁹ "Artículo 52 septendecies. El impuesto se causará al momento en que el enajenante reciba efectivamente las cantidades correspondientes al precio de venta de los bienes a que se refiere este capítulo."



bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados y no el consumidor final, ya que no se le traslada la contribución.

- La incidencia económica del tributo no significa ser el sujeto pasivo del mismo, por ello resulta útil hacer la distinción entre contribuyente económico y contribuyente jurídico. Esto es, si la adquisición de un bien o servicio no se traslada ni se acredita por el adquirente entonces el fenómeno de aumento en el costo es de naturaleza exclusivamente económica y el comprador lo asume como tal, sin que por haber pagado el precio se considere como el sujeto pasivo del tributo. Por lo que no se puede pretender que todo impacto económico de un impuesto implique causación.

- De acuerdo con la Constitución Política, la esfera de exclusividad del Congreso de la Unión no se extiende a todo lo relacionado con la cerveza, sino sólo a ciertas actividades, ya que el inciso g) del numeral 5, de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional únicamente establece que es competencia exclusiva de la Federación la producción y el consumo de ese bien. Por tanto, los actos relacionados con la distribución, venta o promoción de la cerveza no son actividades exclusivas de la Federación. Es decir, mientras que el consumo se ve constreñido a la esfera federal, la venta final se conserva dentro de las facultades residuales de las entidades federativas.

- La fracción III del artículo 52 duodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas dispone que el objeto del impuesto es la venta final y no el consumo.

- En el caso de los tabacos labrados, el objeto del impuesto es la venta final y no el consumo, la cual es la actividad que está reservada para la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso b), de la Constitución Política. Así que la facultad de gravar la venta final del tabaco labrado corresponde a la soberanía originaria del Estado de Tamaulipas.

- El impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados tiene un fin extrafiscal, pues está destinado a combatir el alcoholismo y el consumo de tabaco, lo cual es una facultad coincidente entre los Estados y la Federación de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción IX del artículo 117 constitucional.



• Las normas impugnadas se encuentran dentro de la esfera de competencias originarias (residuales) del Estado de Tamaulipas, en términos del artículo 124 constitucional, por lo que son acordes con el principio de legalidad.

10. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República no formuló pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente, a pesar de estar debidamente notificado.

11. Cierre de la instrucción. Una vez que se substanció el procedimiento en esta controversia constitucional, el veintiséis de octubre de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁰ se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en Estado de resolución.

I. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del País;¹¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;¹² en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece,¹³ por tratarse de un conflicto entre la Federación y una entidad federativa, en este caso, el Estado de Tamaulipas.

¹⁰ **Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa."

¹² **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."

¹³ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:



13. Lo anterior, en relación con el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁴ publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, pues este procedimiento constitucional inició con anterioridad a la entrada en vigor de ese ordenamiento, ya que la demanda se presentó el doce de febrero del año mencionado.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

14. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, los actos impugnados en la presente controversia constitucional son:

a. Los artículos 52 duodecimos, 52 terdecimos, 52 quaterdecimos, 52 quincecimos, 52 sexdecimos, 52 septendecimos y 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, publicados mediante Decreto LXIV-63 en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.

b. La Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, específicamente por lo que se refiere al artículo 1, en la porción "Impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados", publicado mediante Decreto LXIV-64 en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.

III. OPORTUNIDAD

15. En términos del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ el plazo para la interposición de la demanda tratándose de la impug-

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

¹⁴ "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

¹⁵ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...



nación de normas generales, será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

16. Los Decretos LXIV-63 y LXIV-64 fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve. Al tratarse de normas de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del jueves dos de enero de dos mil veinte al viernes catorce de febrero del mismo año.¹⁶ Por ende, si la demanda se presentó el miércoles doce de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

17. De conformidad con el inciso a), fracción I del artículo 105 de la Constitución Política del País,¹⁷ el Poder Ejecutivo de la Federación cuenta con legitimación procesal activa en la presente controversia constitucional, ya que se trata de uno de los órganos facultados para promover este medio de control constitucional.

18. En su representación, promovió la demanda el presidente de la República, por conducto del licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal. Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia." [Énfasis añadido]

¹⁶ Debiéndose descontar los días 1, 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de enero de 2020; 1, 2, 3, 5, 8 y 9 de febrero de 2020 por ser días inhábiles para la promoción de la controversia constitucional, de conformidad con los artículos 2, 3, fracciones II y III, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Plenario Número 18/2013. Así como el periodo comprendido del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, correspondiente al receso del segundo periodo de sesiones del año 2019 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y una entidad federativa; ..."



19. De acuerdo con la fracción X del precepto 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁸ le corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República en las controversias constitucionales. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 70/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA."¹⁹

20. De ahí que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal esté facultado legalmente para representar al presidente de la República.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. En términos de la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria,²⁰ en las controversias constitucionales, la entidad federativa, poder u órgano que emitió o promulgó la norma general que sea objeto de la controversia constitucional tiene el carácter de parte demandada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

¹⁸ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

¹⁹ Jurisprudencia emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 546, con número de registro digital: 197683.

Controversia constitucional 56/96. 16 de junio de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica.

²⁰ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."



22. De acuerdo con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, el **Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas** tiene el carácter de autoridad demandada, puesto que emitió los preceptos impugnados, por lo que se le reconoce la legitimación pasiva en este medio de control de constitucionalidad.

23. En su representación, comparece el diputado Gerardo Peña Flores, con el carácter de presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, personalidad que acreditó con copia certificada del "*Decreto LXIV-119 mediante el cual se elige a la Diputación Permanente que fungirá durante el segundo periodo de receso correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la LXIV Legislatura*", de treinta de junio de dos mil veinte.

24. El artículo 22, numeral 1, inciso I), de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas establece que el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación legal del Congreso para actuar en controversias constitucionales,²¹ por lo que el diputado Gerardo Peña Flores, al desempeñar ese cargo, se encuentra legitimado para comparecer en su representación.

25. De lo anterior tenemos que el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas cuenta con legitimación pasiva en el presente juicio, al haber sido el emisor de las normas impugnadas, y el presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas está facultado para representarlo.

26. Por otra parte, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, el Poder Ejecutivo Local tiene el carácter de demandada, pues promulgó los decretos que contienen los artículos impugnados, por lo que se le reconoce la legitimación pasiva.

²¹ **"Artículo 22.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

"I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."



27. El licenciado César Augusto Verástegui Ostos, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, compareció para representar al Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, personalidad que acreditó con la copia certificada del nombramiento de primero de octubre de dos mil dieciséis expedido a su favor por el gobernador estatal.

28. Los artículos 94, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas,²² así como 23, numeral 1, fracción II, y 25, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas²³ establecen que el secretario general de Gobierno ejerce la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos, entre otros, en el artículo 105 de la Constitución Política del País; por tanto, está legitimado para actuar en el presente asunto en representación del Poder Ejecutivo Local demandado.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

VI.1. Causa de improcedencia advertida de oficio respecto a la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020

29. El Pleno de esta Suprema Corte considera que en el caso debe sobreseerse en la presente controversia constitucional respecto de una de las

²² **Artículo 94.** Para el desempeño de los asuntos oficiales, el Ejecutivo tendrá un funcionario que se denominará 'Secretario General de Gobierno'. ..."

²³ **Artículo 23.**

"1. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública estatal, el Gobernador del Estado contará con las siguientes dependencias.

"...

"II. Secretaría General de Gobierno."

Artículo 25.

A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le "asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

XXIII. Ser consejero jurídico del gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes."



normas impugnadas porque ha sobrevenido su improcedencia por cesación de efectos.

30. 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 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

31. Del artículo transcrito se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, esto es, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

32. A diferencia del resto de las normas, cuya vigencia no se agota con su aplicación y sus efectos se prolongan en el tiempo, siempre y cuando no sean reformadas, derogadas o abrogadas a través del mismo procedimiento llevado a cabo para su creación, las contenidas en las leyes de ingresos y de egresos están sujetas al **principio de anualidad**, de acuerdo con el cual su vigencia concluye con el ejercicio fiscal que regulan.

33. Este principio se desprende del artículo 74 de la Constitución Federal, de acuerdo con el cual es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar **anualmente** el Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el quince del mes de noviembre. Por otro lado, también establece que el titular del Poder Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el ocho de septiembre de cada año.

34. De esta manera, es obligación del Congreso de la Unión aprobar el "Paquete Económico" que registrará anualmente, previo al inicio del ejercicio fiscal, el cual es coincidente con el año calendario.



35. Este principio es igualmente aplicable a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.²⁴

36. En el caso, la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 impugnada, prevé los ingresos que el Estado percibió provenientes de los conceptos y en las cantidades expresadas en pesos enumeradas en la propia legislación, para el ejercicio fiscal dos mil veinte.²⁵

37. De esta forma resulta evidente que los efectos de la porción normativa impugnada cesaron cuando concluyó la vigencia de la ley en la que está contenida, esto es, el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

38. Esto último resulta lógico si se considera que la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2021 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de diciembre de dos mil veinte y que de conformidad con su artículo transitorio primero, entró en vigor el primero de enero del presente año.²⁶

39. En estas condiciones, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, debe sobreseerse en la controversia constitu-

²⁴ **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. ...

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución."

²⁵ **Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal del año 2020**

"**Artículo 1.** En el ejercicio fiscal de 2020, el Gobierno del Estado de Tamaulipas percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran: ..."

²⁶ **Artículo primero.** El presente Decreto se publicará en el Periódico Oficial del Estado, y entrará en vigor el 1 de enero del 2021."



cional, de conformidad con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;²⁷ sin que en el caso pudieran darse efectos retroactivos a la determinación que en el fondo pudiera adoptarse, al no tratarse de normas de naturaleza penal, en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia.²⁸

40. Resulta aplicable por analogía la tesis P./J. 9/2004,²⁹ que establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos

²⁷ "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."

²⁸ "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."

²⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, con número de registro digital: 182049. Acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003. diputados federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión y procurador general de la República. 6 de enero de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.



tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria."

41. Esta determinación no impide analizar el Decreto LXIV-63, por el que se adicionan los numerales 52 duodecimos, 52 terdecimos, 52 quaterdecimos, 52 quincecimos, 52 sexdecimos, 52 septendecimos y 52 octodecimos, de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, pues al tratarse de un acto legislativo que guarda autonomía respecto del que ya cesó en sus efectos, la procedencia del juicio constitucional en su contra corresponde examinarla por separado.

VI.2. Causa de improcedencia planteada por el Congreso del Estado de Tamaulipas

42. El Congreso Estatal plantea que en este caso, la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se actualiza debido a que la parte actora reclamó una violación entre las obligaciones derivadas del convenio de coordinación fiscal celebrado entre la Federación y el Estado de Tamaulipas y la vía idónea para demandar esa cuestión es el juicio de cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal y no la controversia constitucional.³⁰

³⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."



43. Esta causal de improcedencia es **infundada**, ya que en este asunto, la parte actora no reclamó el incumplimiento de algún convenio de coordinación fiscal, sino que impugnó diversos artículos de leyes estatales, en específico de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, puesto que consideró que el legislador local invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al establecer gravámenes sobre el consumo del tabaco labrado y de la cerveza, así como sobre el aguamiel y los productos de su fermentación.

44. Es cierto que el Poder Ejecutivo Federal en sus conceptos de invalidez hizo referencia al artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal;³¹ sin embargo, a partir de tal referencia no se cuestiona algún aspecto relacionado con el sistema de coordinación fiscal, sino que se presenta como un planteamiento para respaldar su postura en el sentido de que las entidades federativas están en posibilidad de gravar el consumo de bebidas alcohólicas, pero de ninguna manera cerveza, aguamiel y los productos de su fermentación.

45. Debe precisarse que el juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal no constituye una vía legalmente establecida para la solución de la problemática que se propone en esta controversia constitucional.

46. Dicho juicio es un mecanismo de tutela de la legalidad de las actuaciones relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya resolución es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la litis se constriñe al análisis de la legalidad de los actos emitidos con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal, pero no es posible en ese medio de control emprender el estudio de temas de constitucionalidad, tales como una potencial invasión de esferas competenciales entre la Federación y entidades federativas.

³¹ "Artículo 10-C. Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes: ..."



47. La presente controversia constitucional, conforme a los conceptos de invalidez planteados, tiene por objeto revisar si el impuesto local a la venta final de bebidas con contenido alcohólico y tabacos establecido en los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas invade la esfera competencial de la Federación a la luz de, entre otros, el artículo 73, fracción XXIX, punto 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del País, problemática que excede la medida de jurisdicción propia del juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal, que es de mera legalidad.

48. Como el juicio previsto en la Ley de Coordinación Fiscal no es idóneo para resolver la invasión de esferas competenciales a la luz de la matriz constitucional de la potestad tributaria exclusiva de la Federación, no es el caso que la parte actora debiera agotarlo antes de acudir al presente procedimiento constitucional.

49. Es orientador el criterio de la tesis aislada 1a. XIX/2017 (10a.),³² que establece:

"JUICIO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL. NATURALEZA, SUJETOS Y ÁMBITO DE ANÁLISIS. El juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal es un mecanismo de tutela de la legalidad de las actuaciones relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya resolución es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la litis se constriñe, únicamente, al análisis de la legalidad de los actos emitidos con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal, motivo por el cual, resulta inconducente el estudio de temas de constitucionalidad, tales como una potencial invasión de esferas competenciales, una impugnación normativa abstracta o una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que al tratarse de un juicio que

³² Tesis aislada de la Primera Sala de este Alto Tribunal, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 365, con número de registro digital: 2013678. Recurso de reclamación 37/2016-CA, derivado del juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal. 16 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.



implica la revisión de la legalidad de actos fundados en la Ley de Coordinación Fiscal y emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sólo ésta o aquellas entidades que potencialmente la representen, cuentan con legitimación pasiva en este proceso."

50. Por otra parte, el Congreso del Estado de Tamaulipas alega que también se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no es un parámetro de constitucionalidad para las leyes locales.

51. Para resolver ese planteamiento, es necesario acudir al criterio jurisprudencial P./J. 42/2015 (10a.),³³ de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."

52. En ese criterio, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo que en la controversia constitucional sólo pueden analizarse las violaciones relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal y, por tanto, los posibles conflictos que versen sobre la invasión, vulneración o afectación de las esferas competenciales establecidas desde el Texto Constitucional, por lo que sería improcedente en el supuesto de que las partes alegaran exclusivamente violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales, o bien, tópicos de estricta legalidad.

53. De la demanda se advierte que el Poder Ejecutivo Federal construye algunas de sus proposiciones a partir de lo dispuesto en el artículo 10-C de la

³³ Jurisprudencia visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668. Controversia constitucional 117/2014 resuelta el siete de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



Ley de Coordinación Fiscal,³⁴ lo que conllevaría calificar que plantea una violación indirecta a la Constitución Política del País, relacionada con disposiciones secundarias.

54. Sin embargo, el análisis al escrito inicial pone de relieve que la violación sustancial que se propone como motivo de invalidez de los actos impugnados es la invasión de esferas competencial, a la luz de la potestad tributaria reservada a la Federación conforme al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del país, pues en opinión de la parte actora el impuesto local combatido, en cuanto grava la venta final de cerveza, aguamiel y productos de su fermentación, así como tabaco labrado, excede la potestad tributaria local en perjuicio de la Federación.

55. La referencia al artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal no es en sí mismo un motivo de invalidez de las normas impugnadas, sino un respaldo a la postura fundamental de la parte actora, consistente en la reserva competencial en materia tributaria que tiene la Federación para gravar el consumo de cerveza, aguamiel, productos de su fermentación y tabaco labrado.

56. Como en el caso se plantea una invasión al ámbito competencial reservado a la Federación en materia impositiva (a la luz del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del País), es evidente que la problemática propuesta es propia de este procedimiento constitucional y no existe un impedimento de viabilidad de la acción por el hecho de que también se invoque en la demanda el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal para respaldar los conceptos de invalidez.

57. Además, la eventual incidencia que pudiera tener la confrontación de los artículos impugnados con la Ley de Coordinación Fiscal es un aspecto de fondo,

³⁴ **Artículo 10-C.** Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes: ..."



pues se vincula con la calificación que en su caso, deberá darse a los argumentos en que se plantea ese parámetro de regularidad y, por tanto, no puede analizarse con motivo del examen de procedencia de la acción.

58. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³⁵

59. Como no se existe causa de improcedencia pendiente de estudio que hubiera sido propuesta por las partes ni alguna cuya actualización se advierte de oficio, en el considerando subsecuente se analizarán los conceptos de invalidez.

VII. ESTUDIO DE FONDO

60. El Poder Ejecutivo Federal solicita que se declare la invalidez de los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas porque establecen un impuesto que recae en actos y bienes cuyo gravamen corresponde exclusivamente a la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del país.

61. La problemática que se plantea consiste en determinar si el impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico y tabacos, regulado en los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas invade las facultades tributarias exclusivas de la Federación, a la luz del precepto constitucional mencionado.

62. Para resolverla es necesario desarrollar los siguientes temas: **(i)** sistema constitucional en materia impositiva; **(ii)** conceptualización y características de los impuestos al consumo; **(iii)** naturaleza y elementos del impuesto local a la

³⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, en la jurisprudencia P./J. 92/99. Controversia constitucional 31/97. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.



venta de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabaco; y, (iv) análisis de los rubros de exclusividad impositiva de la Federación.

(i) Sistema constitucional en materia impositiva

63. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁶ ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre las normas de la Constitución Política del País que se refieren a la materia impositiva, particularmente a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.

64. En principio, se ha sostenido que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que se trata de un sistema complejo, en el cual la regla general es la concurrencia, mientras que las disposiciones especiales conceden o reservan facultades y fuentes de imposición exclusivas de la Federación, así como prohibiciones a los Estados para el ejercicio de la facultad tributaria, además de supuestos en los que se limita a la Federación determinadas facultades respecto de la facultad de los Estados.

65. En esa línea de pensamiento, esta Suprema Corte ha establecido las reglas principales del sistema tributario constitucional siguientes:

a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, conforme a los artículos 73, fracción VII, y 124 de la Constitución Política del País.³⁷

³⁶ En la controversia constitucional 13/2008 este Tribunal Pleno analizó la regularidad de normas relativas a la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios desde la óptica de una posible invasión de competencias en detrimento de la facultad impositiva del orden de gobierno del entonces Distrito Federal. A partir de la distribución constitucional de competencias entre la Federación, entidades federativas y el propio Distrito Federal se concluyó que la Federación no invadió competencias de otros órdenes de gobierno con motivo de la emisión de la Ley de Coordinación Fiscal. Resuelta el veintidós de noviembre de dos mil diez, nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a reconocer la validez de las normas impugnadas.

³⁷ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto."



b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación, en términos de los artículos 73, fracción XXIX y 131 de la Constitución Política del País.³⁸

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados, a la luz de los artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX, así como el artículo 118, fracción I, constitucionales;³⁹ y,

d) Restricciones de algunas facultades de la Federación en términos de los artículos 115, fracción IV, segundo, tercero y cuarto párrafos, y 122, fracción V, quinto párrafo, constitucionales.⁴⁰

"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."

³⁸ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5. Especiales sobre:

" ...

"b). Producción y consumo de tabacos labrados:

" ...

"e). Aguamiel y productos de su fermentación; y

" ...

"g). Producción y consumo de cerveza."

"Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, ..."

³⁹ **"Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

" ...

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. ...

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

"Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones."

⁴⁰ **"Artículo 115.** ...



66. Entonces, conforme a los artículos 73, fracción VII, y 124 constitucionales existe concurrencia en materia impositiva, de modo que habrá materias en que pueda ejercerse la potestad tributaria tanto a nivel federal como local, en la inteligencia de que ante un eventual conflicto, como el que aquí se plantea, debe atenderse al Texto Constitucional para determinar cuáles son actividades, objetos o fuentes de riqueza exclusivas de la Federación o que están vedadas para los Congresos Locales, a fin de establecer el ámbito de competencia respectivo.

67. Otro aspecto por destacar consiste en que no debe confundirse la facultad de los dos ámbitos de gobierno mencionados para establecer contribuciones, con las facultades exclusivas de la Federación para legislar ciertas materias.⁴¹

68. Del propio texto constitucional se advierte una distinción entre la competencia del Congreso de la Unión para legislar en determinada materia o sector, **del relativo a la imposición de contribuciones.**

69. De esa manera, mientras el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en las diversas materias identificadas en el artículo 73 constitucional, también la tiene para imponer contribuciones sobre actividades, objetos o fuentes de riqueza identificados o especificados en los preceptos constitucionales antes invocados, que reservan para la esfera competencial exclusiva de la Federación determinados supuestos impositivos.

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ..."

"Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. ...

"V. ... Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas."

⁴¹ Véase la controversia constitucional 51/2017. Resuelta el once de febrero de 2017 por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las facultades de los Estados para establecer contribuciones en materia de protección al ambiente, las cuales deben circunscribirse a la teoría general sobre la distribución de la potestad tributaria, a partir de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.



70. Al respecto, destaca lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del País, conforme al cual el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones especiales sobre la producción y el consumo de tabacos labrados (inciso b), aguamiel y productos de su fermentación [inciso e)], y sobre la producción y consumo de cerveza [inciso g)].

71. Es decir, sólo la Federación puede gravar, respecto de los tabacos labrados y la cerveza, **su producción y consumo**, mientras que en relación con el aguamiel y productos de su fermentación, al no realizarse precisión sobre alguna etapa de la cadena productiva, comercial y de consumo de esos bienes, **debe entenderse que comprende todas.**

72. En sentido contrario, las entidades federativas no pueden imponer contribuciones que graven la producción y el consumo de los tabacos labrados y la cerveza, ni cualquier etapa de elaboración ni comercialización del aguamiel y productos de su fermentación.

73. De lo anterior tenemos que los elementos relevantes para identificar si una contribución local invade la competencia de la Federación en esos rubros son esencialmente dos:

- Tratándose de la cerveza y los tabacos labrados, debe verificarse si la contribución grava su producción o consumo.
- Respecto al aguamiel y productos de su fermentación, habrá de analizar la incidencia del gravamen en el tipo de bien, con independencia del tipo de actividad (producción, comercialización o consumo).

74. También debe destacarse como parte del sistema tributario constitucional que el ejercicio de la facultad impositiva, accesoriamente a su propósito recaudatorio para sufragar los gastos públicos, puede servir de instrumento eficaz de la política financiera, económica y social que la Federación o los Estados tengan interés en impulsar, sea para alentar o desalentar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país.



75. Sin embargo, la implementación de una política pública específica que esté apuntalada, en todo o en parte, en una medida legislativa de orden tributario, no está exenta de satisfacer tanto los principios constitucionales rectores de las contribuciones como la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno a efecto de superar un eventual escrutinio de regularidad.

76. Son aplicables las jurisprudencias P./J. 18/91⁴² y 1a./J. 46/2005,⁴³ que respectivamente establecen:

"CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES. Además del propósito recaudatorio que para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios tienen las contribuciones, éstas pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos."

"FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES. Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política

⁴² Jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, junio de 1991, página 52, con número de registro digital: 205798. Amparo en revisión 3787/89, resuelto el 9 de mayo de 1991. Mayoría de dieciséis votos.

⁴³ Este criterio jurisprudencia, retomó, en lo esencial, la doctrina del Alto Tribunal en materia de la necesidad de que los tributos que persigan fines extrafiscales están sujetos a la satisfacción de los principios de justicia tributaria y demás aspectos competenciales en materia impositiva. Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 157, con número de registro digital: 178454. Amparo en revisión 611/2004, resuelto el 16 de febrero de 2005 por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas, sin reserva alguna.



financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva."

77. Una vez establecido el marco constitucional que sirve parámetro de regularidad para el ejercicio de la facultad impositiva de los Estados frente al ámbito reservado a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), procede abordar las líneas jurisprudenciales en materia de impuestos al consumo.

(ii) Conceptualización y características de los impuestos al consumo

78. Sobre los impuestos al consumo, el Pleno de esta Suprema Corte se ha pronunciado previamente.⁴⁴ Aun cuando la aproximación que al respecto se

⁴⁴ En la acción de inconstitucionalidad 29/2008, el Pleno de este Alto Tribunal tuvo oportunidad de analizar la regularidad constitucional de los artículos 2o. A, fracción I y 2o. B de la Ley del Impuesto



ha realizado es propia del escrutinio de regularidad de ese tipo de contribuciones a la luz de los principios de justicia fiscal previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política del País,⁴⁵ la doctrina jurisprudencial sobre sus características y elementos definitorios resulta orientadora para resolver la problemática que involucra la presente controversia constitucional.

79. Este Alto Tribunal ha determinado que el enfoque para determinar la proporcionalidad de un tributo debe partir **de su naturaleza y todos los elementos que configuran al hecho imponible**, en aras de conocer cómo se manifiesta la capacidad económica en cada uno de ellos.

80. También se ha señalado que la capacidad contributiva como elemento identificador de impuestos directos es percibida porque la carga económica es soportada por las personas que perciben, son propietarias o poseedoras de bienes, como ocurre con los tributos que gravan los ingresos o la titularidad sobre derechos reales, **mientras que en los impuestos indirectos la capacidad tiene un carácter mediato, como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo**, en la medida de que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso intermedio o final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad contributiva.

81. La imposición sobre la renta, por ejemplo, se origina en el momento en que se forma la riqueza; la imposición al capital o al patrimonio se hace una vez

Especial sobre Producción y Servicios a la luz de los principios de justicia fiscal de proporcionalidad y equidad tributarias. Para ese propósito, se planteó determinar su naturaleza como impuesto al consumo, por lo que su examen de regularidad ameritaba determinar adecuadamente sus elementos constitutivos derivados de tal naturaleza. Resuelta el doce de mayo de dos mil ocho. Mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, contra el de los Ministros Franco González Salas y Valls Hernández, quienes consideraron que debía sobreseerse por esos artículos al no existir un acto legislativo novedoso que permitiera instar la acción de inconstitucionalidad en su contra.

⁴⁵ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



adquirida la riqueza por los sujetos, mientras que la imposición al gasto, erogaciones o consumo nace en forma diferente, puesto que acontece una vez que las personas obtienen y poseen la riqueza, y **hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios**, o bien, para utilizarlos como satisfactores o insumos que requieren para producir nuevos bienes o servicios.

82. Desde el punto de vista de la manifestación de la riqueza no es lo mismo gravar los ingresos, el patrimonio o el capital, que los gastos o erogaciones de los particulares, en virtud de que tratándose de impuestos directos es fácil determinar la capacidad contributiva por la manera en que nace la riqueza, mientras que en los indirectos la capacidad contributiva es aislada, **pues se pone de relieve a partir de la posibilidad de erogar, gastar o consumir.**

83. A su vez, los impuestos indirectos han sido clasificados atendiendo a otras características, conforme a lo siguiente: **a)** monofásicos y plurifásicos, en función del número de etapas del ciclo productivo que gravan; **b)** acumulativos o no acumulativos, si es que permiten acreditar o deducir el impuesto pagado en las anteriores etapas de producción; y, **c)** impuestos al gasto o a las erogaciones y al consumo.

84. Por lo que toca a la última categoría, el Pleno de este Alto Tribunal definió que los tributos que gravan erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir algo, o bien, se utilizan esencialmente para generar otros productos o servicios, supuesto en que el contribuyente es el titular del hecho imponible y de la capacidad tributaria que él revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión, como ocurre en el caso impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo tiene que erogar el patrón.⁴⁶

⁴⁶ Esta Suprema Corte analizó la mecánica del impuesto sobre nóminas previsto en el Código Financiero del Distrito Federal y lo categorizó como un impuesto indirecto a las erogaciones, al resolver la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2007 en sesión de veintitrés de junio de dos mil nueve. Mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente en funciones Góngora Pimentel; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Silva Meza votaron en contra.



85. En cambio, los impuestos al consumo son sensibles a la capacidad contributiva **a partir de la adquisición de bienes** y servicios útiles para la subsistencia y desarrollo humanos, que permite subjetivizarlos al incidir en la determinación de la cuota tributaria la valoración de hechos o circunstancias adherentes al tipo y fin de consumo, sin que por ello se trate de impuestos personales en la medida de que en éstos se reconocen ciertos gastos del contribuyente al generarse el hecho imponible, **mientras que en los impuestos al consumo, la persona que tiene capacidad económica y soporta la carga tributaria mediante la repercusión no es el contribuyente.**

86. Finalmente, el Pleno de esta Suprema Corte ha destacado que en la formulación normativa de los impuestos indirectos que gravan el consumo, existe un elemento relacionado con las facilidades para la recaudación tributaria.

87. Esto es, el legislador en ejercicio de la facultad tributaria define el hecho imponible y atribuye la obligación jurídica primaria a una persona concreta, la cual no es la titular de la capacidad contributiva que se pretende gravar, por lo que ordena que a través del mecanismo de la repercusión obligatoria traslade el importe de la cuota a la persona que revela dicha capacidad mediante el consumo o la erogación.

88. Sobre la distinción entre tributos que gravan las erogaciones y los que se imponen sobre el consumo, es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 3/2009,⁴⁷ que establece:

"IMPUESTOS AL GASTO Y AL CONSUMO. DIFERENCIAS. Los impuestos al gasto o a las erogaciones recaen sobre el empleo general de un bien económico para adquirir otros, o se utilizan para producir bienes o servicios, en donde el contribuyente es el titular del hecho imponible y de la capacidad contributiva

⁴⁷ Jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1117, con número de registro digital: 167491. Controversia constitucional 23/2008. Veintidós de marzo de dos mil diez. Mayoría de ocho votos integrada por los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, a favor del sentido de la propuesta con el voto en contra del señor Ministro Valls Hernández.



que él mismo revela, por lo que no existe la figura de la traslación o repercusión jurídica –como sucede, por ejemplo, con el impuesto sobre nóminas que grava los pagos en dinero o en especie que por concepto de remuneración al trabajo debe erogar el patrón, de ahí que basta que el empleador lleve a cabo la erogación para que se genere el hecho imponible–, siendo que en estos impuestos indirectos, por antonomasia, no se hace referencia a la situación personal del contribuyente, es decir, son objetivos, de devengo instantáneo y monofásicos. Por su parte, los impuestos al consumo se vinculan con la adquisición de bienes y servicios útiles para la subsistencia y desarrollo humanos, que les permite subjetivizarlos al incidir en la determinación de la cuota tributaria la valoración de hechos o circunstancias adherentes al tipo y fin del consumo, sin que por ello se trate de impuestos personales, además de que la persona que tiene la riqueza y soporta la carga fiscal no es el contribuyente, por lo que ese destinatario tiene una categoría legal atípica."

89. Las características descritas son propias de, entre otros, el impuesto al valor agregado, que es por antonomasia un impuesto al consumo, pues grava la riqueza de quien, dentro de una cadena productiva, se comporta como el consumidor final de bienes y servicios,⁴⁸ aun cuando jurídicamente no se erija como el sujeto obligado o contribuyente formal.⁴⁹

90. Conforme a lo expuesto hasta ahora, un tributo establecido en la ley será considerado como un impuesto que grava el consumo en la medida de que su configuración normativa presente las siguientes características:

⁴⁸ Basta recordar que en términos del artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, los sujetos obligados al pago del tributo son las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, **1)** enajenen bienes, **2)** otorguen el uso o goce temporal de bienes, **3)** presten servicios independientes y **4)** importen bienes o servicios; además, conforme al tercer párrafo de ese precepto, existe obligación de trasladar la carga económica que representa el valor del impuesto causado a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios.

⁴⁹ Otro ejemplo es el impuesto a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel, previsto en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, que fue conceptualizado por este Alto Tribunal en la controversia constitucional 13/2008 previamente identificada, como un tributo de naturaleza indirecta, "*porque la capacidad contributiva tiene un carácter mediato, es real pero tiene un grado de subjetivización, de devengo instantáneo y monofásico porque incide sobre el consumo final o particular, no general, de un determinado bien*".



- El hecho imponible lo constituye un acto de enajenación/adquisición de bienes o servicios con un enfoque de consumo final;
- El objeto del impuesto está delimitado por la posibilidad de soportar patrimonialmente actos de consumo, los cuales son reveladores de riqueza de quien la emplea **para adquirir** bienes o servicios.
- La magnitud de la capacidad contributiva se determine en función del monto que corresponda pagar como contraprestación o **precio**;
- La persona que revela capacidad económica y soporta la carga tributaria, mediante la repercusión, no es el contribuyente, sino quien **adquiere** los bienes o servicios; y,
- Existe obligación de trasladar el monto del impuesto causado al adquirente de los bienes o servicios.

91. A partir del marco normativo constitucional y conceptual desarrollado en los últimos apartados, en el siguiente rubro se analizará la estructura normativa del impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico y tabaco previsto en los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas.

(iii) Naturaleza y elementos del impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados

92. Los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas establecen los elementos de la contribución impugnada, así como las obligaciones del contribuyente de este tributo. Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

"Artículo 52 duodecimos. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas.



"Se considerarán bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados aquellas definidas con tal carácter en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

"I. Para los efectos de este impuesto se entiende por bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, de acuerdo con lo siguiente:

"1) **Bebidas alcohólicas:** Las que, a la temperatura de 15° centígrados, tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas, aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor.

"2) **Bebidas refrescantes:** Las elaboradas con un mínimo de 50 % a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiendo adicionar agua, bióxido de carbono, agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido servico o sus sales con conservadores, así como aquellas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

"3) **Bebidas alcohólicas a granel:** Las que se encuentren envasadas en recipientes cuya capacidad exceda a 5000 mililitros.

"4) **Alcohol:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con graduación mayor de 55° G.L., a temperatura de 15° centígrados.

"5) **Alcohol desnaturalizado:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con una graduación mayor de 55° G.L., a una temperatura de 15° centígrados con la adicional de las sustancias desnaturalizantes autorizadas por la Secretaría de Salud.

"6) **Mieles incristalizables:** El producto residual de la fabricación del azúcar, cuando referido a 85° brin a 20° centígrados, los azúcares fermentados expresados en glucosa no excedan del 61 %.

"II. Por tabacos labrados, se entiende lo siguiente:



"1) **Cigarrillo:** Cigarro pequeño de picadura envuelta en un papel de fumar.

"2) **Cigarro o Puro:** Rollo de hojas de tabaco que enciende por un extremo y se chupa o fuma por el opuesto.

"3) **Contenido:** A la lista compuesta de ingredientes, así como los componentes diferentes del tabaco, como papel boquilla, tinta para impresión de marca, papel cigarro, filtro, envoltura de filtro y adhesivo de papel cigarro.

"4) **Producto del Tabaco:** Es cualquier sustancia o bien manufacturado preparado total o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinado a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.

"5) **Tabaco:** La planta 'Nicotina Tabacum' y sus sucedáneos, en su forma natural o modificada, en las diferentes presentaciones, que se utilicen para ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.

"**III. Venta final.** La que realice cualquiera persona física o moral de los bienes a que se refiere éste [sic] artículo, el último adquirente, para su consumo o posterior comercialización.

"Se entiende que la venta se efectúa en territorio del Estado, si en él se lleva a cabo la entrega material de las bebidas y los tabacos labrados."

"**Artículo 52 terdecies.** Para los efectos de este impuesto, también se considerará venta final, el faltante de inventario o el consumo propio de las bebidas y tabacos referidos en el artículo 52 duodecies."

"**Artículo 52 quaterdecies.** Son sujetos de este impuesto, las personas físicas o morales que realicen en territorio del Estado de Tamaulipas la venta final en envase cerrado de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados."

"**Artículo 52 quincecies.** La base de este impuesto será el valor de enajenación; para estos efectos se considerará el precio de venta sin incluir el impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio."



"Artículo 52 sexdecies. Este impuesto se calculará aplicando al valor que señala el artículo anterior, la tasa del 4.5 %."

"Artículo 52 septendecies. El impuesto se causará al momento en que el enajenante reciba efectivamente las cantidades correspondientes al precio de venta de los bienes a que se refiere este capítulo.

"Para los efectos de este impuesto se considerará que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio del Estado de Tamaulipas cuando en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, envasador, distribuidor o importador, según sea el caso, para su posterior venta al público en general o consumo.

"Asimismo, se presumirá que la entrega se efectuó en territorio del Estado de Tamaulipas, cuando el adquirente no cuente con la documentación con la que se acredite que la entrega se realizó fuera del mismo, tales como comprobantes de los gastos incurridos por concepto de fletes, acarreos y traslado de los bienes objeto de la presente contribución.

"El impuesto se calculará mensualmente y se pagará a más tardar el día quince del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago, a través del formato que para tales efectos establezca la Secretaría de Finanzas del Estado. Los pagos mensuales tendrán el carácter de definitivos.

"El presente impuesto no será acreditable contra ningún otro impuesto local o federal, ni deberá ser trasladado de forma expresa ni por separado a las personas que adquieran los bienes objeto de la contribución. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente de la venta final. Si un contribuyente tuviera varios establecimientos, locales o sucursales en el territorio del Estado de Tamaulipas, presentará por todos ellos una sola declaración de pago por las operaciones que correspondan a dichos establecimientos, ante las oficinas autorizadas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Tamaulipas."

"Artículo 52 octodecies. Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo, además de las obligaciones señaladas en los otros artículos del mismo y en las demás disposiciones fiscales, deberá [sic] cumplir con lo siguiente:



"I. Presentar aviso de inscripción para efectos de control ante la Secretaría de Finanzas del Estado, utilizando las formas y medios aprobados por las oficinas autorizadas por dicha autoridad. La Secretaría podrá inscribir a los retenedores cuando por informes o documentos que tenga a su disposición o que tenga conocimiento por otros medios presuma que han llevado a cabo actos o actividades que causen el impuesto de referencia;

"II. Retener al consumidor final de los bienes objeto de este gravamen, el impuesto correspondiente y enterarlo dentro del plazo estipulado con anterioridad; los retenedores de éste [sic] impuesto están obligados a enterarlo, aun cuando no hubieren hecho la referida retención;

"III. Expedir los comprobantes que reúnan los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, sin que se traslade en forma expresa y por separado el impuesto establecido en este capítulo;

"IV. Declarar y enterar el impuesto retenido, en los lugares, medios y formas autorizados por la Secretaría de Finanzas de Gobierno del Estado, mediante declaración mensual, a más tardar el día quince del mes siguiente a aquel a que corresponda el impuesto; y

"V. Llevar un registro pormenorizado de las ventas que realice respecto de los bienes a que se refiere el presente capítulo, por cada establecimiento, local, agencia o sucursal en que se efectúen, identificando los montos de cada una de dichas operaciones y las cantidades que integran la base del impuesto."

93. Conforme a las disposiciones transcritas, es posible identificar los elementos de la contribución y obligaciones accesorias conforme a lo siguiente:

- **Sujeto.**⁵⁰ Las personas físicas o morales que realicen en Tamaulipas la venta final en envase cerrado de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados.

⁵⁰ Artículo 52 quaterdecies.



- **Hecho imponible.**⁵¹ La venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados llevada a cabo en el Estado de Tamaulipas. Para los efectos de este impuesto se considera venta final, la que realice cualquier persona física o moral de esos bienes al último adquirente, para su consumo o posterior comercialización (que no sea en envase cerrado) y el faltante de inventario o el consumo propio de las bebidas y tabacos.

Las bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado, en la vertiente de "bebidas alcohólicas",⁵² son identificadas a partir su graduación etílica, mientras que, por "tabacos labrados", la legislación analizada describe los productos que están comprendidos en esa categoría (cigarrillos, puros y productos del tabaco destinados a ser fumados, chupados, mascados o utilizados como rapé).

- **Base.**⁵³ El valor de enajenación, que corresponde al precio de venta sin incluir el impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicios.

- **Tasa.**⁵⁴ 4.5 % sobre el precio de venta.

- **Causación y época de pago.**⁵⁵ El impuesto se causa en el momento en que el enajenante recibe efectivamente las cantidades correspondientes al precio de venta de los bienes. El tributo se calcula mensualmente y se paga a más tardar el día quince del mes siguiente a aquel al que corresponda el entero.

- **Obligaciones de los contribuyentes.**⁵⁶ Trasladar el impuesto indexándolo al precio correspondiente de la venta final; presentar aviso de inscripción ante la Secretaría de Finanzas del Estado; "retener" al consumidor final de las bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados el impuesto causado y enterarlo mediante declaración; expedir los comprobantes fiscales sin que se traslade en forma expresa y por separado el tributo; y, contar con un registro pormenori-

⁵¹ Artículos 52 duodecimos y 52 terdecimos.

⁵² Artículo 52 duodecimos, fracción I, numeral 1).

⁵³ Artículo 52 quidecimos.

⁵⁴ Artículo 52 sexdecimos.

⁵⁵ Artículo 52 septendecimos.

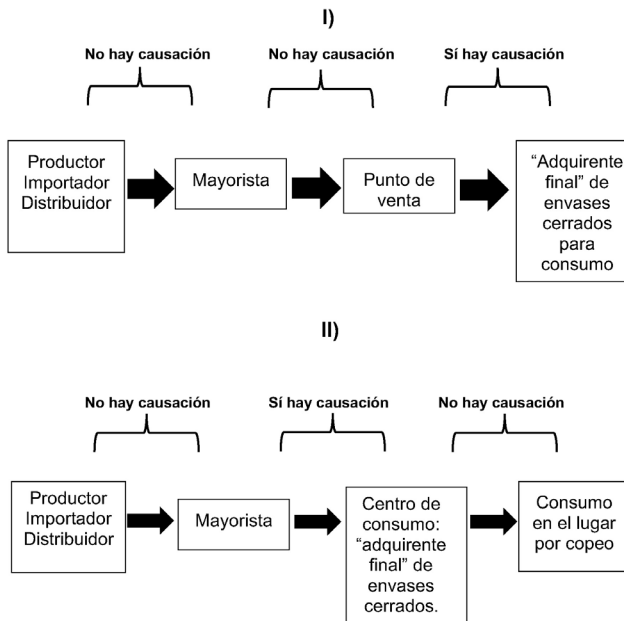
⁵⁶ Artículos 52 septendecimos, último párrafo, y 52 octodecimos.



zado de ventas que se realicen por cada establecimiento, local, agencia o sucursal, que permita identificar los montos de cada operación y de la base del impuesto.

94. Debe precisarse que la determinación del elemento de la contribución consistente en el "objeto o manifestación de riqueza" se reserva para párrafos posteriores, pues se considera pertinente esquematizar primero la mecánica general de causación de este impuesto por lo que toca a las bebidas con contenido alcohólico, pues el artículo 52 duodecies caracterizó el hecho imponible como la venta **final de envases cerrados**, en contraposición a lo que suele conocerse como "venta por copeo" en centros de consumo.

95. Atendiendo a ese matiz, se pueden presentar dos escenarios de causación por la enajenación de esos productos. Para clarificarlos, en los esquemas siguientes se representan las "etapas" de venta realizadas por productores, importadores y distribuidores a mayoristas y éstos, a su vez, a los puntos de venta en que los adquirentes finales convergerán como consumidores.





96. Esto último se destaca para acentuar que el hecho imponible definido por el legislador local no es cualquier enajenación de bebidas con contenido alcohólico, sino la que se realiza respecto de esos productos en un envase cerrado para consumo, lo que explica que la enajenación de ese tipo de bebidas por copeo no es un supuesto de causación del tributo.

97. Asimismo, conforme a los escenarios descritos, el "adquirente final" podrá ser una persona física que compra bebidas con contenido alcohólico para su consumo, o bien, un establecimiento (en sentido amplio) que comercializará tales bebidas, pero no en su formato de envase cerrado, sino por copeo.

98. Una vez delimitados los elementos del impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, este Tribunal Pleno considera que atendiendo a su construcción normativa, presenta las características de una contribución que grava el consumo de esos bienes, conforme a lo siguiente.

99. El hecho imponible lo constituye un acto que al margen de la redacción empleada por el legislador, entraña la adquisición⁵⁷ de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, con un enfoque de consumo final.⁵⁸

100. El objeto del impuesto está delimitado por la posibilidad de soportar patrimonialmente actos de consumo, los cuales son reveladores de riqueza empleada **para adquirir** bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados.

⁵⁷ Desde luego que visto desde el punto de vista de los contribuyentes de este impuesto, el hecho imponible es una enajenación, pero eso no modifica que el gravamen recae en el acto de consumo identificado por la adquisición de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados.

⁵⁸ Basta recapitular que el impuesto al valor agregado señala como uno de sus hechos imponibles "la enajenación de bienes", es decir, configura el supuesto de causación a partir del punto de vista de quien realiza una venta, no del consumidor que adquiere un bien, pero ello no modifica su naturaleza de impuesto al consumo.



101. La magnitud de la capacidad contributiva se determina en función del monto que corresponde pagar por concepto de "precio de venta".

102. La persona que revela capacidad económica y soporta la carga tributaria, mediante la repercusión, no es el contribuyente, sino quien **adquiere** las bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, pues el contribuyente que las enajena debe trasladar el monto del impuesto.⁵⁹

103. Ciertamente, los contribuyentes de este impuesto son las personas físicas o morales que realicen ventas finales en envase cerrado de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, y corre a su cargo el entero del tributo, pero es en el adquirente final o consumidor en quien incide, desde un punto de vista económico, la contribución.

104. A manera de recapitulación, el impuesto previsto en los artículos impugnados puede ser caracterizado como uno que grava el consumo, pues atiende al patrimonio de quien soporta la adquisición (con una orientación de consumo final) de los bienes antes mencionados, lo que para el legislador local es un elemento revelador de riqueza.

105. A partir de esta conclusión, se impone realizar un examen adicional respecto de cada supuesto de exclusividad impositiva de la Federación que la parte actora considera vulnerado por el orden de gobierno local, descritos en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Política del País, pues versan sobre actos y bienes distintos.

(iv) Análisis de los rubros de exclusividad impositiva de la Federación

(iv.1) Producción y consumo de tabacos labrados

106. Como se mencionó previamente, el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso b), constitucional⁶⁰ dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad

⁵⁹ Con la particularidad de que la traslación, a diferencia de otros impuestos al consumo, no debe efectuarse expresamente y por separado, sino indexada al precio de venta de los productos.

⁶⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:



exclusiva para imponer gravámenes sobre la producción y **consumo de tabacos labrados**.

107. De esta manera, atendiendo al principio de legalidad en materia tributaria, el alcance del concepto "tabacos labrados" cuya producción y consumo puede sujetarse a un impuesto será el que el legislador federal disponga en una ley formal y material, pues la Constitución Política del País no establece el alcance de ese concepto.

108. Así, para evaluar la posible invasión de competencias de una entidad federativa a la esfera impositiva reservada a la Federación por el establecimiento de un impuesto local a la producción o consumo de tabacos labrados, debe determinarse si existe correspondencia entre la conceptualización que de estos últimos efectuó el legislador federal en la ley correspondiente y la que hizo el Congreso Local, pues sólo de esta manera podría concluirse si efectivamente se grava el mismo producto (en cualquiera de las actividades reservadas al Congreso de la Unión).

109. Debe destacarse que es en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en la que el Congreso de la Unión estableció la contribución que grava actividades relacionadas con los tabacos labrados⁶¹ y en ella realizó definiciones estipulativas de tal producto.

"...
"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...
"5. Especiales sobre:
"...

"b). Producción y consumo de tabacos labrados; ..."

⁶¹ **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.**

"Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

"1. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

"...

"C) Tabacos labrados:

"1. Cigarros. 160 %

"2. Puros y otros tabacos labrados. 160 %

"3. Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano. 30.4 %."



110. El artículo 3, fracción VIII, incisos a), b) y c), de ese ordenamiento federal prevé que por "tabacos labrados" se entenderán:

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"**VIII.** Tabacos labrados:

"**a)** Cigarros, los cigarros con o sin filtro, elaborados con mezcla de tabacos rubios o de tabacos oscuros, envueltos con papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco.

"**b)** Puros, los tabacos labrados confeccionados y enrollados al 100 % con hojas de tabaco o cualquier otra sustancia que contenga tabaco.

"**c)** Otros tabacos labrados, los que no están comprendidos en los incisos anteriores. Se consideran tabacos labrados, entre otros, a los tabacos cernidos, picados, de hebra, de mascar, así como al rapé."

111. La legislación federal consultada establece tres categorías amplias de productos que están inscritas en el concepto de "tabacos labrados", a saber: **(a)** los cigarros, con o sin filtro, elaborados con mezcla de tabacos, rubios y oscuros, que estén envueltos en papel u otra sustancia que no contenga tabaco; **(b)** puros, que son los tabacos labrados confeccionados y enrollados totalmente con hojas de tabaco u otra sustancia que lo contenga; y, **(c)** otros tabacos labrados que no queden comprendidos en los conceptos anteriores, como serían los tabacos cernidos, picados, de hebra, para mascar así como el rapé.

112. A partir de esta delimitación del concepto "tabacos labrados", que servirá de punto de comparación con la legislación impugnada, es necesario recapitular que el impuesto local a la venta de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados es un tributo que grava el consumo de



los productos enlistados en las fracciones I y II del artículo 52 duodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas.

113. Para efecto del examen que corresponde a este apartado también se destaca que en el párrafo segundo del artículo mencionado, el legislador local estableció que se considerarán como "tabacos labrados" los que se definen con tal carácter en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; sin perjuicio de lo anterior, en la fracción II del propio artículo 52 duodecimos se enlistó una serie de productos que también quedan comprendidos en tal concepto.

114. Para claridad se transcriben esas porciones normativas:

"Artículo 52 duodecimos. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas.

"Se considerarán bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados aquellas definidas con tal carácter en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

"...

"II. Por tabacos labrados, se entiende lo siguiente:

"1) **Cigarrillo:** Cigarro pequeño de picadura envuelta en un papel de fumar.

"2) **Cigarro o Puro:** Rollo de hojas de tabaco que enciende por un extremo y se chupa o fuma por el opuesto.

"3) **Contenido:** A la lista compuesta de ingredientes, así como los componentes diferentes del tabaco, como papel boquilla, tinta para impresión de marca, papel cigarro, filtro, envoltura de filtro y adhesivo de papel cigarro.



"4) **Producto del Tabaco:** Es cualquier sustancia o bien manufacturado preparado total o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinado a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.

"5) **Tabaco:** La planta 'Nicotina Tabacum' y sus sucedáneos, en su forma natural o modificada, en las diferentes presentaciones, que se utilicen para ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé."

115. Del listado anterior, este Tribunal Pleno advierte que se trata de conceptos identificables de la siguiente manera:

- **Incisos 1 y 2:** presentación de los productos mediante los que comúnmente se consume el tabaco (cigarros y puros).

- **Inciso 3:** elementos que conforman los productos descritos en los dos primeros incisos.

- **Inciso 4:** concepto amplio de cualquier producto del tabaco destinado a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.

- **Inciso 5:** planta del tabaco y sus sucedáneos que en diversas presentaciones, puede ser fumada, chupada, mascada o empleada como rapé.

116. Este Tribunal Pleno concluye, por una parte, que la remisión que se hace en el artículo 52 duodecimos, segundo párrafo, de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas en el sentido de que por "tabacos labrados" se entenderán los que así estén previstos en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, es suficiente para concluir que existe una invasión a la competencia impositiva reservada a la Federación respecto del consumo de tabacos labrados, pues asimila los productos gravados con el impuesto local a los que en ejercicio de dicha competencia, el Congreso de la Unión sujetó al impuesto especial sobre producción y servicios.

117. Por otra parte, los productos enlistados en la fracción II del mismo artículo, aun cuando no reproducen en idénticos términos la conceptualización



de "tabacos labrados" prevista en el artículo 3, fracción VIII, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, lo cierto es que quedan comprendidos en su ámbito de significación normativa.

118. Lo anterior se justifica en que para efectos de la legislación federal mencionada, serán "tabacos labrados" los cigarros, los puros y otros tabacos labrados que no queden comprendidos en los conceptos anteriores, como serían los tabacos cernidos, picados, de hebra, para mascar, así como el rapé.

119. Los productos descritos en la fracción II del artículo 52 duodecimos de la Ley de Hacienda del Estado Tamaulipas también corresponden a cigarros, puros, los elementos que permiten su consumo en forma de cigarro, así como cualquier otra presentación del tabaco que admita ser fumado, mascado o empleado como rapé.

120. Estas descripciones, como se dijo, quedan comprendidas en el amplio concepto que de "tabacos labrados" se realizó en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por lo cual, también materializan una invasión a la esfera impositiva reservada a la Federación.

121. De esta manera, con la emisión de los artículos impugnados, la entidad federativa demandada invadió una facultad impositiva exclusiva de la Federación, pues en términos del sistema competencial en materia tributaria previsto en la Constitución Política del País, la producción y **el consumo de los tabacos labrados** son actividades susceptibles de gravarse únicamente por el Congreso de la Unión, esto es, por el orden de gobierno federal.

122. Al resultar **fundado** en este aspecto el argumento de la parte actora, se impone declarar la invalidez de las porciones normativas que en el sistema impugnado, prevén como objeto del impuesto analizado a la venta final de tabacos labrados y de aquellas que hacen referencia a estos productos.



123. Las porciones normativas que se invalidan, entonces, son las siguientes:

A. Artículo 52 duodecies:

A.1. Primer y segundo párrafos, en sus respectivas porciones normativas "y tabacos labrados".

A.2. Fracción I en la porción normativa "y tabacos labrados".

A.3. Fracción II.

A.4. Fracción III, en la porción normativa "y los tabacos labrados".

B. Artículo 52 terdecies, en la porción normativa "y tabacos".

C. Artículo 52 quaterdecies, en la porción normativa "y tabacos labrados".

124. Para mayor claridad, se identifican dichas porciones normativas en el texto de las disposiciones legales correspondientes:

"Artículo 52 duodecies. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado **y tabacos labrados**, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas.

"Se considerarán bebidas con contenido alcohólico **y tabacos labrados** aquellas definidas con tal carácter en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

"I. Para los efectos de este impuesto se entiende por bebidas con contenido alcohólico **y tabacos labrados**, de acuerdo con lo siguiente:

" ...

"II. Por tabacos labrados, se entiende lo siguiente:



~~"1) Cigarrillo: Cigarro pequeño de picadura envuelta en un papel de fumar.~~

~~"2) Cigarro o Puro: Rollo de hojas de tabaco que enciende por un extremo y se chupa o fuma por el opuesto.~~

~~"3) Contenido: A la lista compuesta de ingredientes, así como los componentes diferentes del tabaco, como papel boquilla, tinta para impresión de marca, papel cigarro, filtro, envoltura de filtro y adhesivo de papel cigarro.~~

~~"4) Producto del Tabaco: Es cualquier sustancia o bien manufacturado preparado total o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinado a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.~~

~~"5) Tabaco: La planta 'Nicotina Tabacum' y sus sucedáneos, en su forma natural o modificada, en las diferentes presentaciones, que se utilicen para ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.~~

"III. Venta final. La que realice cualquiera persona física o moral de los bienes a que se refiere éste [sic] artículo, el último adquirente, para su consumo o posterior comercialización.

"Se entiende que la venta se efectúa en territorio del Estado, si en él se lleva a cabo la entrega material de las bebidas **y los tabacos labrados.**"

"Artículo 52 terdecies. Para los efectos de este impuesto, también se considerará venta final, el faltante de inventario o el consumo propio de las bebidas **y tabacos** referidos en el artículo 52 duodecies."

"Artículo 52 quaterdecies. Son sujetos de este impuesto, las personas físicas o morales que realicen en territorio del Estado de Tamaulipas la venta final en envase cerrado de bebidas con contenido alcohólico **y tabacos labrados.**"

125. Previo estudio que se realice de los restantes rubros de exclusividad impositiva que la parte actora señaló como vulnerados por el orden de gobierno



estatal, en el último considerando de esta resolución se precisarán los efectos y alcances de lo que se decidió en este apartado.

(iv.2) Aguamiel y productos de su fermentación, y producción y consumo de cerveza

126. En este apartado debe recapitularse que en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos e) y g), constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para imponer gravámenes sobre el aguamiel y productos de su fermentación, y la producción y el consumo de cerveza.

127. Por su relevancia para el caso, por ser referente con el que la parte actora identifica a la cerveza y los productos derivados de la fermentación del aguamiel a partir de su graduación alcohólica,⁶² se debe destacar que en la Ley del Impuesto especial sobre Producción y Servicios, el legislador estableció un catálogo de productos sujetos a ese tributo, en el que se encuentran las "bebidas con contenido alcohólico".

128. Como parte de las categorías que integran ese concepto, dispuso una denominada "bebidas alcohólicas",⁶³ que conceptualizó a partir de su graduación alcohólica, en un rango de 3° G.L. hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica superior.

129. En relación con la unidad de medida empleada por el legislador como parámetro para determinar si una bebida es alcohólica o no, esto es, los grados en la escala Gay-Lussac (G.L.), debe decirse que se trata de un parámetro de valor adoptado en el mecanismo denominado "Sistema Internacional de Unidades".

⁶² Página 28, primer párrafo, del escrito de demanda.

⁶³ "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"a) Bebidas alcohólicas, las que a la temperatura de 15° centígrados tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y a los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor."



130. Sobre la adhesión de México a ese mecanismo de unificación de parámetros y medidas, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte⁶⁴ se ha pronunciado en el sentido de que con el objeto de garantizar la uniformidad y equivalencia en las mediciones, así como facilitar todas las actividades tecnológicas industriales y comerciales, diversas naciones del mundo suscribieron el "Tratado de la Convención del Metro", en el que se adoptó dicho sistema.

131. Este tratado internacional fue firmado originalmente el veinte de mayo de mil ochocientos setenta y cinco, y es conocido en la comunidad internacional como la "Convención de París de 1875". Cuarenta y ocho naciones participan actualmente en la Convención, la cual otorga autoridad a la Conferencia General de Pesas y Medidas, al Comité Internacional de Pesas y Medidas y a la Oficina Internacional de Pesas y Medidas, para actuar a nivel internacional en materia de metrología, los cuales conforman el Sistema Internacional de Unidades.

132. México signó dicha convención internacional el seis de octubre de mil novecientos veintiuno. Previa ratificación del Senado, el treinta y uno de mayo de mil novecientos veintisiete se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se promulga la "Convención Internacional que modifica la firmada en París el 20 de mayo de mil ochocientos setenta y cinco, relativa a la unificación del sistema métrico".

133. Como el Estado Mexicano es parte del Sistema Internacional de Medidas, merced a la adopción de este instrumento internacional, por efectos del artículo 133 de la Constitución Política del País,⁶⁵ las medidas internacionales

⁶⁴ Una relatoría de los antecedentes y contexto del "sistema internacional de unidades" más amplia se realizó en la controversia constitucional 5/2001, a propósito de la impugnación del establecimiento de los horarios de "invierno" y "verano", resuelta el cuatro de septiembre de dos mil uno. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel. No asistió el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.

⁶⁵ "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."



como la referida en este asunto (grados o su equivalencia volumétrica en bebidas alcohólicas en escala de Gay-Lussac) representan derecho positivo e integra el marco jurídico nacional.

134. Debe precisarse que, conforme a la unidad de medida indicada, cada grado de alcohol puro representa una unidad porcentual (1 %) del volumen de la bebida que lo contiene, de tal manera que la leyenda "12° G. L.", en una etiqueta de una bebida alcohólica significa que el doce por ciento (12 %) del contenido, es alcohol puro y, el ochenta y ocho por ciento (88 %) restante, lo conforman otros componentes.

135. A partir de esta consideración, es pertinente acudir a la regulación técnica en materia de bebidas alcohólicas en función de su graduación alcohólica en escala de Gay-Lussac, para determinar si la cerveza, el aguamiel y los productos de su fermentación, presentan las cualidades que fueron seleccionadas por el legislador local para ser clasificadas como bebidas alcohólicas y, por tanto, sujetas al impuesto que se analiza.

136. Para ese propósito, se analizará lo dispuesto en la norma oficial mexicana NOM-199-SCFI-2017 "Bebidas alcohólicas-denominación, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba", en vigor a partir del uno de enero de dos mil dieciocho.⁶⁶

137. Esa norma oficial mexicana, conforme a sus apartados 1.1 y 1.2,⁶⁷ tiene por objeto establecer la denominación, las especificaciones fisicoquímicas y la

⁶⁶ Conforme al artículo 51, cuarto párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, estas disposiciones técnicas de observancia general deberán ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor y están sujetas a pérdida de vigencia y cancelación si, una vez transcurrido ese plazo, los resultados de la revisión no son notificados al secretario técnico de la Comisión Nacional de Normalización.

⁶⁷ **NOM-199-SCFI-2017**

¹ Objetivo.

Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer la denominación, las especificaciones fisicoquímicas y la información comercial que deben cumplir todas las bebidas alcohólicas, a efecto de dar información veraz al consumidor, así como los métodos de prueba y de evaluación de la conformidad aplicables a las mismas.

² Campo de aplicación



información comercial que deben cumplir todas las bebidas alcohólicas, a efecto de dar información veraz al consumidor, así como los métodos de prueba y evaluación. Además, su ámbito de aplicación comprende a todas las bebidas alcohólicas producidas, envasadas, importadas y comercializadas en territorio nacional.

138. Como se dijo, es necesario acudir a esa norma oficial mexicana para determinar si, por su composición fisicoquímica, la cerveza, el aguamiel y los productos de su fermentación, quedan comprendidos en el concepto de "bebida alcohólica" para efectos del impuesto local impugnado.

139. Los apartados 6, 6.1 y 6.3, de la norma oficial mexicana en consulta disponen lo siguiente:

6. Denominaciones y especificaciones de bebidas alcohólicas

Las denominaciones genéricas, sus respectivas categorías y especificaciones de las bebidas alcohólicas serán las que se señalan en el presente capítulo.

Todas las bebidas alcohólicas que se comercialicen en nuestro país deben señalar en la etiqueta con toda claridad la denominación que les corresponde:

"6.1 Bebidas Alcohólicas Fermentadas

"Es el producto resultante de la fermentación principalmente alcohólica de materias primas. El producto puede adicionarse de ingredientes y aditivos permitidos en el Acuerdo correspondiente de la Secretaría de Salud (Ver 2.32). **Su contenido alcohólico es de 2 % a 20 % Alc. Vol.**

Esta Norma Oficial Mexicana aplica a todas las bebidas alcohólicas producidas, envasadas o importadas que se comercialicen en territorio nacional, cuya denominación debe cumplir con las disposiciones y especificaciones aplicables a cada una de ellas establecidas en la presente Norma Oficial Mexicana.



"Bebidas alcohólicas fermentadas

"BEBIDAS ALCOHÓLICAS FERMENTADAS

"Cerveza

"__ Ale"

"Pulque

"Sake

"Sidra

"Vino

"6.1.1 Cerveza

"Bebida alcohólica fermentada elaborada con malta, lúpulo, levadura y agua potable, puede adicionarse con infusiones de cualquier semilla farinácea procedente de gramíneas o leguminosas, raíces o materia prima vegetal feculenta y/o carbohidratos de origen vegetal susceptibles de ser hidrolizados o, en su caso, azúcares que son adjuntos de la malta, con adición de lúpulos o sucedáneos en éstos. **Su contenido alcohólico es de 2 % a 20 % Alc. Vol.**

"6.1.3 Pulque

"Es la bebida alcohólica obtenida del maguey o agave, el cual al ser castrado y raspado emana los azúcares contenidos en el corazón del mismo (conocidos como aguamiel), y que por procesos microbiológicos y fisicoquímicos de forma natural fermentan, teniendo lugar durante su permanencia en recipientes sanitariamente adecuados.

"Las categorías del pulque son:

"a) Pulque natural

"Es el producto que se obtiene de la fermentación producida a partir del aguamiel. La producción de Pulque es un proceso de fermentación por lote, que



utiliza un inóculo originado de la fermentación misma. Su contenido alcohólico es de **4 % a 7,5 % Alc. Vol.**

"b) Pulque curado

"Es el pulque natural al cual se le ha agregado jugos de fruta, concentrados de estas, vegetales naturales, semillas o productos lácteos. Su contenido alcohólico es de **2 % a 7,5 % Alc. Vol.**"

140. De lo transcrito se sigue que la cerveza tiene una composición de bebida alcohólica a partir de la fermentación elaborada con malta, lúpulo, levadura y agua potable, cuyo contenido alcohólico, en la escala Gay-Lussac, oscila en un rango del dos al veinte por ciento (**2 % a 20 %**).

141. Además, se hace referencia a una bebida alcohólica denominada "pulque", obtenida del maguey o agave, el cual al ser "raspado" emana azúcares conocidos como aguamiel, el cual se fermenta mediante procesos microbiológicos y fisicoquímicos.

142. Esta bebida alcohólica se subdivide en dos categorías: **1)** pulque natural, que está conceptualizado como el resultado de la fermentación del aguamiel cuyo contenido alcohólico puede ser de cuatro por ciento (4 %) a siete punto cinco por ciento (7.5 %) y **2)** pulque curado, que es el resultado de agregar jugos o concentrados de fruta, vegetales, semillas o productos lácteos al pulque natural y presenta un contenido alcohólico de dos por ciento (2 %) al siete punto cinco por ciento (7.5 %).

143. A la luz de la taxonomía que identifica la composición fisicoquímica de la cerveza y el pulque (como producto derivado de la fermentación del aguamiel), este Tribunal Pleno considera que, para efectos del impuesto local a la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado, pueden quedar comprendidos en la conceptualización que realizó el legislador local de "bebida alcohólica", como se explica a continuación.

144. El artículo 52 duodécimos, párrafo segundo, fracción I, de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, enuncia seis productos que serán con-



siderados como "bebidas con contenido alcohólico" para efectos del impuesto en estudio, conforme a lo siguiente:

1) **Bebidas alcohólicas:** Las que, a la temperatura de 15° centígrados, tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas, aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor.

2) **Bebidas refrescantes:** Las elaboradas con un mínimo de 50 % a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiendo adicionar agua, bióxido de carbono, agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido servicio o sus sales con conservadores, así como aquellas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

3) **Bebidas alcohólicas a granel:** Las que se encuentren envasadas en recipientes cuya capacidad exceda a 5000 mililitros.

4) **Alcohol:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con graduación mayor de 55° G.L., a temperatura de 15° centígrados.

5) **Alcohol desnaturalizado:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con una graduación mayor de 55° G.L., a una temperatura de 15° centígrados con la adicional de las sustancias desnaturalizantes autorizadas por la Secretaría de Salud.

6) **Mieles incristalizables:** El producto residual de la fabricación del azúcar, cuando referido a 85° brin a 20° centígrados, los azúcares fermentados expresados en glucosa no excedan del 61 %.

145. Basta considerar que en términos del artículo 52 duodécies, fracción I, inciso 1), de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas conceptualiza como bebida alcohólica las que "*tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L.*"



146. No modifica esta conclusión el hecho de que, conforme a la norma oficial mexicana NOM-199-SCFI-2017, la cerveza y el pulque curado pueden presentar una composición alcohólica inferior a los tres grados en la escala Gay-Lussac, es decir, menor a la mínima establecida en la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas.

147. Sin embargo, el rango superior de contenido alcohólico que permite identificar a esos productos como "cerveza" y "pulque curado" [veinte por ciento (20 %) y siete punto cinco por ciento (7.5%), respectivamente], queda comprendido en el parámetro empleado por el legislador local para clasificar a un producto como "bebida alcohólica", esto es, superior a los 3° G.L.

148. Ahora, en párrafos previos se señaló que para verificar si en el caso existió una invasión de facultades impositivas exclusivas de la Federación por parte del Estado de Tamaulipas, debería analizarse si, tratándose de la cerveza, la contribución analizada grava su producción o consumo, y respecto al aguamiel y productos de su fermentación, la incidencia del gravamen en el tipo de bien, con independencia de la actividad de que se trate (producción, comercialización o consumo).

149. A partir del anterior, este Tribunal Pleno estableció que el impuesto local a la venta final de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados que regula la normatividad impugnada es un impuesto que grava el consumo de estos productos.

150. Además, ya se dijo que a la luz de la taxonomía que identifica la composición fisicoquímica de la cerveza y el pulque (como producto derivado de la fermentación del aguamiel), para efectos del impuesto local a la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado, quedan comprendidos en la conceptualización que realizó el legislador local de "bebida alcohólica".

151. La conclusión necesaria de estas premisas es que mediante ese impuesto, el Estado de Tamaulipas gravó el consumo de cerveza y el de un producto derivado de la fermentación del aguamiel, lo cual está reservado a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos e) y g), de la Constitución Política del país.



152. Únicamente para efectos ilustrativos, se hace mención de que otras entidades federativas han optado por gravar el consumo de bebidas con contenido alcohólico a partir de una conceptualización de tales productos en función de la misma graduación alcohólica que en la legislación impugnada, pero en la formulación normativa del impuesto se han empleado salvedades o excepciones para excluir expresamente del tributo a la cerveza y a los productos derivados de la fermentación del aguamiel.⁶⁸

⁶⁸ Por citar algunos ejemplos, se hace referencia al Código Fiscal de la Ciudad de México, la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes, la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato y la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, que respectivamente disponen:

Código Fiscal de la Ciudad de México

"**Artículo 164 bis.** Se encuentran obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y morales que realicen en el territorio de la Ciudad de México la venta final de bebidas con contenido alcohólico, con excepción de la cerveza, el aguamiel y productos derivados de su fermentación ya que se encuentra expresamente reservado a la Federación.

"Aunado a lo anterior, se entenderá como bebidas con contenido alcohólico, aquellas que a la temperatura de 15° centígrados tengan una graduación alcohólica de más de 3°G.L., hasta 55°G.L., incluyendo el aguardiente y a los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor."

Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes

"**Artículo 70-A.** Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas en envase cerrado con contenido alcohólico, alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables, que se realicen en el territorio del Estado, con excepción de la cerveza en todas sus presentaciones y el aguamiel y los productos de su fermentación, cuyo gravamen se encuentra expresamente reservado al Congreso de la Unión, en términos del Artículo 73, Fracción XXIX, numeral 5, incisos e) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para los efectos de este impuesto se entiende por:

"...

"2. Bebidas alcohólicas: las que tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor."

Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato

"**Artículo 70.** El objeto de este impuesto es gravar la venta final de bebidas alcohólicas en envase cerrado llevada a cabo en el territorio del Estado de Guanajuato, en los establecimientos abiertos al público en general a excepción de la cerveza en todas sus presentaciones, aguamiel y productos de su fermentación.

"Para efectos de este impuesto se entenderá como bebidas alcohólicas, las que a la temperatura de quince grados centígrados tengan una graduación alcohólica de más de tres grados Gay Lussac hasta cincuenta y cinco grados Gay Lussac, incluyendo el aguardiente y a los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor, de conformidad con la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios."

Ley de Hacienda del Estado Michoacán de Ocampo

"**Artículo 20.** Se encuentran obligadas al pago del impuesto a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, las personas físicas y morales que realicen en el territorio del Estado de Michoacán



153. Esto último no es un tema de mera técnica legislativa, sino que en opinión de este Tribunal Pleno, es un reconocimiento de que esos productos, por su composición, pueden quedar comprendidos en el parámetro de graduación alcohólica seleccionado por el legislador del Estado de Tamaulipas (3° a 55° G.L.) y, por tanto, su exclusión expresa del objeto de los impuestos locales que gravan este tipo de bebidas se presenta como necesaria a la luz del artículo 73, fracción XXIX, incisos e) y g), de la Constitución Política del País.

154. De lo contrario, como ocurre en el presente caso, la definición de una bebida alcohólica a partir de su graduación alcohólica daría pie a considerar que también quedan comprendida en ella la cerveza y los productos derivados de la fermentación del aguamiel.

155. En consecuencia, respecto de la violación a la esfera impositiva reservada a la Federación sobre el consumo de cerveza, así como para gravar el aguamiel y productos de su fermentación, también es **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

156. Esta conclusión debe entenderse referida al supuesto previsto en el inciso 1) de la fracción I del artículo 52 duodécimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas, en tanto conceptualiza "bebida alcohólica", para efectos del impuesto analizado, en función de un rango de graduación alcohólica.

157. En cambio, respecto del resto de incisos que integran la fracción I del artículo mencionado,⁶⁹ este Tribunal Pleno no advierte que involucren el referente

de Ocampo la venta final de bebidas con contenido alcohólico, con excepción de la cerveza, el aguamiel y productos derivados de su fermentación al ser éstos, campos exclusivos a gravar por la Federación."

"Artículo 21. ...

"Para los efectos de este artículo, se entenderá como bebidas con contenido alcohólico, aquellas que a la temperatura de 15° centígrados tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y a los concentrados de bebidas alcohólicas aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor."

⁶⁹ "Artículo 52 duodécimos. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y tabacos labrados, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas.

"...



de graduación alcohólica a partir del cual la parte actora cuestionó el impuesto a la venta final sobre bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados (3° G.L., hasta 55° G.L.), sino que se refieren a la composición y volumen de sustancias que también pueden quedar comprendidas en el concepto "bebidas con contenido alcohólico", pero a partir de otras características.

158. Es decir, los incisos 2) a 6) de la fracción I del artículo 52 duodecimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas prevén especies del género "bebidas con contenido alcohólico" que se configuran normativamente a partir de características distintas del rango de 3°G.L., hasta 55°G.L. en la escala de graduación alcohólica exclusivo del inciso 1).

159. De ahí que la violación a la esfera impositiva exclusiva de la Federación en el ámbito del aguamiel y productos de su fermentación, así como de la producción y consumo de cerveza, únicamente se configure por el supuesto previsto en el inciso 1) del artículo mencionado, el cual, al construir el concepto de "bebida alcohólica" en función del rango de contenido alcohólico ya mencionado, genera un efecto sobre inclusivo respecto del pulque (producto derivado de la fermentación del aguamiel) y de la cerveza.

"I. Para los efectos de este impuesto se entiende por bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, de acuerdo con lo siguiente:

"...

"2) **Bebidas refrescantes:** Las elaboradas con un mínimo de 50 % a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiendo adicionar agua, bióxido de carbono, agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido servicio o sus sales con conservadores, así como aquellas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

"3) **Bebidas alcohólicas a granel:** Las que se encuentren envasadas en recipientes cuya capacidad exceda a 5000 mililitros.

"4) **Alcohol:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con graduación mayor de 55° G.L., a temperatura de 15° centígrados.

"5) **Alcohol desnaturalizado:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con una graduación mayor de 55° G.L., a una temperatura de 15° centígrados con la adicional de las sustancias desnaturalizantes autorizadas por la Secretaría de Salud.

"6) **Mieles incristalizables:** El producto residual de la fabricación del azúcar, cuando referido a 85° brin a 20° centígrados, los azúcares fermentados expresados en glucosa no excedan del 61 %."



160. No pasa inadvertido el argumento defensivo de la parte demandada en cuanto a que la imposición del tributo local tuvo un fin extrafiscal que encuentra un referente en la facultad concurrente de la Federación y Estados para emitir leyes encaminadas a combatir el alcoholismo en términos del artículo 117, último párrafo, de la Constitución Política del País.⁷⁰

161. Tal planteamiento es infundado, pues, como se adelantó en el primer apartado de este considerando, el ejercicio de la facultad impositiva, accesoriamente a su propósito recaudatorio para sufragar los gastos públicos, puede servir de instrumento eficaz de la política financiera, económica y social que la Federación o los Estados tengan interés en impulsar, sea para alentar o desalentar ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país.

162. Sin embargo, la implementación de una política pública específica que esté apuntalada, en todo o en parte, en una medida legislativa de orden tributario (como parece ser el caso con la imposición de un impuesto al consumo de bebidas con contenido alcohólico) no está exenta de satisfacer tanto los principios constitucionales rectores de las contribuciones como la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.

163. Con esto se pretende poner de relieve que la facultad para emitir leyes dirigidas a combatir el alcoholismo, desde la posición de una entidad federativa, no es una excepción al sistema competencial en materia de tributos, en cuanto se regula por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos e) y g), de la Constitución Política del País.

164. El hecho de que el Congreso de la Unión tenga la potestad tributaria exclusiva sobre ciertas materias, como lo es imponer gravámenes sobre la producción y el consumo de la cerveza y de tabacos labrados no implica una vulneración a la soberanía de los Estados, ni una invasión a la competencia de esas Legislaturas en materia impositiva, ya que válidamente pueden gravar el consu-

⁷⁰ "Artículo 117. ...

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."



mo de bebidas con contenido alcohólico, con excepción de la cerveza y el producto derivado de la fermentación del aguamiel.

165. Por otra parte, resultan **infundados** los restantes planteamientos de la parte actora con los que pretende evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas, pues se trata de proposiciones dirigidas a evidenciar que el impuesto sobre la venta final de bebidas alcohólicas y tabacos labrados grava manifestaciones de riqueza que están reservadas al ámbito de la Federación, no sólo por disposición expresa de la Constitución Política del País sino también en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

166. Así se califican, porque previamente se estableció que las entidades federativas cuentan con competencia para gravar actividades relacionadas con bebidas alcohólicas (en sentido amplio), con excepción de la cerveza y de las que resulten de la fermentación del aguamiel, pues el consumo de estos últimos productos es exclusivo de la Federación.

167. De tal manera que si este Tribunal Pleno ya se pronunció en el sentido de que el parámetro seleccionado por el legislador para identificar a las "bebidas alcohólicas",⁷¹ para efectos del impuesto en estudio, da pie a incluir en ese concepto a la cerveza y al pulque (producto derivado de la fermentación del aguamiel), no podría adoptarse una conclusión distinta al respecto y, por ello, se califican como **infundados** los restantes conceptos de invalidez.

168. Ahora, debe precisarse que si bien la impugnación de los artículos 52 duodecimos a 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas se realizó bajo la lógica de un sistema normativo que regula todos los elementos del impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, lo cierto es que el vicio de inconstitucionalidad únicamente recae en algunas porciones normativas que efectivamente se traducen en una invasión a la esfera impositiva reservada a la Federación.

⁷¹ Graduación alcohólica en escala Gay-Lussac de 3° a 55°.



169. Ese vicio de inconstitucionalidad no tiene el alcance de invalidar completamente el sistema normativo impugnado, por lo que es necesario puntualizar qué porciones normativas serán expulsadas del ordenamiento jurídico vía declaratoria de invalidez, conforme a lo siguiente:

170. Respecto a la enajenación de bebidas con contenido alcohólico, debe recapitularse que la irregularidad del impuesto se verificó únicamente por lo que hace al supuesto de "bebidas alcohólicas", descrito en el inciso 1) de la fracción I del artículo 52 duodecimos de la misma legislación, mas no por sus incisos 2) a 6), que prevén otros productos cuya enajenación causará la obligación tributaria.

171. Visto de esta manera y toda vez que subsisten los supuestos de los incisos 2) a 6) de la fracción I del artículo 52 duodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, que describen productos cuya enajenación también causará el impuesto sobre la enajenación de bebidas con contenido alcohólico, la invalidez que se declare no comprenderá a las normas que regulan los restantes elementos de la contribución, pues sólo de esta manera podría configurarse con plenitud la obligación tributaria respecto de aquellos supuestos.

172. En consecuencia, las porciones normativas que deben invalidarse como consecuencia del examen realizado sobre la invasión a la esfera impositiva reservada a la Federación en materia de consumo de cerveza, de aguamiel y los productos derivados de su fermentación son las siguientes:

A. Artículo 52 duodecimos, únicamente el inciso 1) de su fracción I

173. Para mayor claridad, se identifica la porción normativa que se invalida:

"Artículo 52 duodecimos. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado y ~~tabacos labrados~~, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas.

" ...



"I. Para los efectos de este impuesto se entiende por bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, de acuerdo con lo siguiente:

~~"1) Bebidas alcohólicas: Las que, a la temperatura de 15° centígrados, tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas, aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor."~~

174. Una vez agotado el estudio de los conceptos de invalidez, en el apartado subsecuente se realizará la declaración correspondiente.

VIII. EFECTOS

175. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

176. **Declaratoria de invalidez:** Toda vez que resultó parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad, se impone **declarar la invalidez** únicamente de las porciones normativas que concretan una invasión a la esfera impositiva reservada a la Federación en materia de consumo de tabacos labrados, cerveza y productos derivados de la fermentación del aguamiel, conforme a lo siguiente:

A. Del artículo 52 duodecies:

A.1. Primer y segundo párrafos, en sus respectivas porciones normativas "y tabacos labrados".

A.2. Fracción I en la porción normativa "y tabacos labrados".

A.3. Inciso 1) de la fracción I.



A.4. Fracción II.

A.5. Fracción III, en la porción normativa "y los tabacos labrados".

B. Artículo 52 terdecies, en la porción normativa "y tabacos".

C. Artículo 52 quaterdecies, en la porción normativa "y tabacos labrados".

177. En contrapartida, las normas **cuya validez se reconoce** son las siguientes:

A. Artículos 52 duodecies, 52 terdecies, 54 quaterdecies, salvo por las porciones normativas identificadas previamente, y del 52 quincecies al 52 octodecies de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas.

178. Para claridad, se precisan las porciones normativas declaradas inválidas mediante una tachadura en su texto, en la inteligencia de que las disposiciones legales que no cuentan con ese identificador son las que subsisten jurídicamente y, por ende, se reconoce su validez:

"Artículo 52 duodecies. Es objeto de este impuesto la venta final de bebidas con contenido alcohólico en envase cerrado **y tabacos labrados**, llevada a cabo en territorio del Estado de Tamaulipas.

"Se considerarán bebidas con contenido alcohólico **y tabacos labrados** aquellas definidas con tal carácter en la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

"I. Para los efectos de este impuesto se entiende por bebidas con contenido alcohólico **y tabacos labrados**, de acuerdo con lo siguiente:

~~"1) Bebidas alcohólicas: Las que, a la temperatura de 15° centígrados, tengan una graduación alcohólica de más de 3° G.L., hasta 55° G.L., incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas, aun cuando tengan una graduación alcohólica mayor.~~



"2) **Bebidas refrescantes:** Las elaboradas con un mínimo de 50 % a base de vino de mesa, producto de la fermentación natural de frutas, pudiendo adicionar agua, bióxido de carbono, agua carbonatada, jugo de frutas, extracto de frutas, aceites esenciales, ácido cítrico, azúcar, ácido benzoico o ácido servicio o sus sales con conservadores, así como aquellas que se elaboran de destilados alcohólicos diversos de los antes señalados.

"3) **Bebidas alcohólicas a granel:** Las que se encuentren envasadas en recipientes cuya capacidad exceda a 5000 mililitros.

"4) **Alcohol:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con graduación mayor de 55° G.L., a temperatura de 15° centígrados.

"5) **Alcohol desnaturalizado:** La solución acuosa de etanol con las impurezas que la acompañan, con una graduación mayor de 55° G.L., a una temperatura de 15° centígrados con la adicional de las sustancias desnaturalizantes autorizadas por la Secretaría de Salud.

"6) **Mieles incristalizables:** El producto residual de la fabricación del azúcar, cuando referido a 85° brin a 20° centígrados, los azúcares fermentados expresados en glucosa no excedan del 61 %.

~~II. Por tabacos labrados, se entiende lo siguiente:~~

~~"1) Cigarrillo: Cigarro pequeño de picadura envuelta en un papel de fumar.~~

~~"2) Cigarro o Puro: Rollo de hojas de tabaco que enciende por un extremo y se chupa o fuma por el opuesto.~~

~~"3) Contenido: A la lista compuesta de ingredientes, así como los componentes diferentes del tabaco, como papel boquilla, tinta para impresión de marca, papel cigarro, filtro, envoltura de filtro y adhesivo de papel cigarro.~~



"4) Producto del Tabaco: Es cualquier sustancia o bien manufacturado preparado total o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinado a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.

"5) Tabaco: La planta 'Nicotina Tabacum' y sus sucedáneos, en su forma natural o modificada, en las diferentes presentaciones, que se utilicen para ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.

"III. Venta final. La que realice cualquiera persona física o moral de los bienes a que se refiere éste [sic] artículo, el último adquirente, para su consumo o posterior comercialización.

"Se entiende que la venta se efectúa en territorio del Estado, si en él se lleva a cabo la entrega material de las bebidas **y los tabacos labrados.**"

"Artículo 52 terdecies. Para los efectos de este impuesto, también se considerará venta final, el faltante de inventario o el consumo propio de las bebidas **y tabacos** referidos en el artículo 52 duodecies."

"Artículo 52 quaterdecies. Son sujetos de este impuesto, las personas físicas o morales que realicen en territorio del Estado de Tamaulipas la venta final en envase cerrado de bebidas con contenido alcohólico **y tabacos labrados.**"

"Artículo 52 quincecies. La base de este impuesto será el valor de enajenación; para estos efectos se considerará el precio de venta sin incluir el impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio."

"Artículo 52 sexdecies. Este impuesto se calculará aplicando al valor que señala el artículo anterior, la tasa del 4.5 %."

"Artículo 52 septendecies. El impuesto se causará al momento en que el enajenante reciba efectivamente las cantidades correspondientes al precio de venta de los bienes a que se refiere este capítulo.

"Para los efectos de este impuesto se considerará que la venta o consumo final de los bienes se efectúa en el territorio del Estado de Tamaulipas cuando en el mismo se realice la entrega de los mismos por parte del productor, enva-



sador, distribuidor o importador, según sea el caso, para su posterior venta al público en general o consumo.

"Asimismo, se presumirá que la entrega se efectuó en territorio del Estado de Tamaulipas, cuando el adquirente no cuente con la documentación con la que se acredite que la entrega se realizó fuera del mismo, tales como comprobantes de los gastos incurridos por concepto de fletes, acarreos y traslado de los bienes objeto de la presente contribución.

"El impuesto se calculará mensualmente y se pagará a más tardar el día quince del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago, a través del formato que para tales efectos establezca la Secretaría de Finanzas del Estado. Los pagos mensuales tendrán el carácter de definitivos.

"El presente impuesto no será acreditable contra ningún otro impuesto local o federal, ni deberá ser trasladado de forma expresa ni por separado a las personas que adquieran los bienes objeto de la contribución. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente de la venta final. Si un contribuyente tuviera varios establecimientos, locales o sucursales en el territorio del Estado de Tamaulipas, presentará por todos ellos una sola declaración de pago por las operaciones que correspondan a dichos establecimientos, ante las oficinas autorizadas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Tamaulipas."

"Artículo 52 octodecies. Los contribuyentes a que se refiere este Capítulo, además de las obligaciones señaladas en los otros artículos del mismo y en las demás disposiciones fiscales, deberá [sic] cumplir con lo siguiente:

"I. Presentar aviso de inscripción para efectos de control ante la Secretaría de Finanzas del Estado, utilizando las formas y medios aprobados por las oficinas autorizadas por dicha autoridad. La Secretaría podrá inscribir a los retenedores cuando por informes o documentos que tenga a su disposición o que tenga conocimiento por otros medios presuma que han llevado a cabo actos o actividades que causen el impuesto de referencia;

"II. Retener al consumidor final de los bienes objeto de este gravamen, el impuesto correspondiente y enterarlo dentro del plazo estipulado con anterioridad; los retenedores de éste [sic] impuesto están obligados a enterarlo, aun cuando no hubieren hecho la referida retención;



"III. Expedir los comprobantes que reúnan los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, sin que se traslade en forma expresa y por separado el impuesto establecido en este Capítulo;

"IV. Declarar y enterar el impuesto retenido, en los lugares, medios y formas autorizados por la Secretaría de Finanzas de Gobierno del Estado, mediante declaración mensual, a más tardar el día quince del mes siguiente a aquel a que corresponda el impuesto; y,

"V. Llevar un registro pormenorizado de las ventas que realice respecto de los bienes a que se refiere el presente Capítulo, por cada establecimiento, local, agencia o sucursal en que se efectúen, identificando los montos de cada una de dichas operaciones y las cantidades que integran la base del impuesto."

179. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez: Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaración de invalidez del artículo 52 duodécimos, párrafos primero y segundo, únicamente en sus respectivas porciones normativas "y tabacos labrados", fracciones I, inciso 1), II y III, en sus porciones normativas "y los tabacos labrados"; así como de los artículos 52 terdecimos y 52 quaterdecimos, en sus respectivas porciones normativas "y tabacos" e "y tabacos labrados" de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

180. Al respecto, es importante destacar que el artículo 45 de la ley reglamentaria establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración de invalidez sólo surtirán respecto de aquellas contribuciones que aún no se hayan causado a la fecha de notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia.

VIII. DECISIÓN

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



PRIMERO.—Es parcialmente **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto del artículo 1, apartado 1.3, en su porción normativa "Sobre la Enajenación de Bebidas con Contenido Alcohólico y Tabacos Labrados", de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020, expedida mediante el Decreto LXIV-64, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 52 duodecimos (con la salvedad precisada en el resolutivo cuarto), 52 terdecimos (con la salvedad precisada en el resolutivo cuarto), 52 quaterdecimos (con la salvedad precisada en el resolutivo cuarto) y del 52 quincecimos al 52 octodecimos de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, adicionados mediante el Decreto LXIV-63, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 52 duodecimos, párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas "y tabacos labrados", y fracciones I, en su porción normativa "y tabacos labrados", e inciso 1), II y III, párrafo segundo, en su porción normativa "y los tabacos labrados", 52 terdecimos, en su porción normativa "y tabacos", y 52 quaterdecimos, en su porción normativa "y tabacos labrados", de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, adicionados mediante el Decreto LXIV-63, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, tal como se precisa en los apartados VII y VIII de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente, por una parte, en sobreseer de oficio respecto del artículo 1, apartado 1.3, en su porción normativa "Sobre la Enajenación de Bebidas con Contenido Alcohólico y Tabacos Labrados", de la Ley de Ingresos del Estado de Tamaulipas para el ejercicio fiscal 2020 y, por otra parte, en declarar infundada la hecha valer por el Congreso Estatal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 52 duodecimos, salvo sus párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas "y tabacos labrados", y fracciones I, en su porción normativa "y tabacos labrados", e incisos 1) y 3), II y III, párrafo segundo, en su porción normativa "y los tabacos labrados", 52 terdecimos, salvo su porción normativa "y tabacos", 52 quaterdecimos, salvo su porción normativa "y tabacos labrados", y del 52 quincecimos al 52 octodecimos de la Ley



de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 52 duodecimos, párrafo segundo, fracción I, inciso 3), de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. La señora Ministra y los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá por consideraciones diferentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el sistema, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 52 duodecimos, párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas "y tabacos labrados", y fracciones I, en su porción normativa "y tabacos labrados", II, acápite e incisos 1), 2) y 4), y III, párrafo segundo, en su porción normativa "y los tabacos labrados", 52 terdecimos, en su porción normativa "y tabacos", y 52 quaterdecimos, en su porción normativa "y tabacos labrados", de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá por consideraciones diferentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el sistema, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 52 duodecimos, párrafos



segundo, fracción II, incisos 3) y 5), de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por consideraciones diferentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales y por la invalidez adicional de su párrafo segundo en su totalidad y de la fracción I, incisos del 3) al 6), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidenta Piña Hernández por la invalidez de todo el sistema, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 52 duodecimos, párrafo segundo, fracción I, inciso 1), de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra de la invalidez de su porción normativa "incluyendo el aguardiente y los concentrados de bebidas alcohólicas". El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutive quinto:

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

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



Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: Las tesis aislada 1a. XIX/2017 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 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 26 de febrero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 21/2020.

En sesión de seis de julio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 21/2020, promovida por el Presidente de la República contra diversas normas fiscales expedidas por el Congreso del Estado de Tamaulipas. El tema central consistió en dilucidar si los artículos 52 duodecimos, 52 terdecimos, 52 quaterdecimos, 52 quincecimos, 52 sexdecimos, 52 septendecimos y 52 octodecimos, de la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas, así como el diverso 1o. de la Ley de Ingresos de esa entidad federativa para el Ejercicio Fiscal 2020, invaden la esfera competencial de la Federación al disponer un impuesto local a la venta final de bebidas con contenido alcohólico y tabacos.

I. Razones de la decisión.

2. En la resolución se destaca que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos b), e) y g), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene facultades para establecer contribuciones sobre producción y consumo de cerveza y de tabacos labrados, así como sobre producción, comercialización y/o consumo de aguamiel y de los productos de su fermentación; por tanto, las entidades no pueden imponer contribuciones que graven producción y consumo de tabacos labrados ni cerveza, ni aguamiel, ni productos de su fermentación.
3. El impuesto local impugnado que grava la venta final de bebidas con contenido alcohólico como la cerveza, el aguamiel y sus derivados, así como de los



tabacos labrados, se considera impuesto de consumo porque quien soporta la carga tributaria es la persona que adquiere en envase cerrado las bebidas con contenido alcohólico y tabacos labrados, y porque la contribución traslada el monto indexado al precio de venta, es decir, es el consumidor en quien incide la contribución.

4. En la resolución también se apuntó que el alcance del concepto tabacos labrados será el que el legislador federal establezca, en virtud de que la Constitución no lo precisa. Además de que, para evaluar la posible invasión de competencias por el establecimiento de un impuesto local, es suficiente comparar la conceptualización de los productos sobre los que recae el impuesto y, si resultan correspondientes o similares, podrá concluirse si efectivamente la entidad gravó el mismo producto.
5. De este modo, se concluye que el artículo 52 duodécimos de la Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas definió tabacos labrados conforme al concepto contenido en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley del IEPS) y, por tanto, esa remisión conceptual es suficiente para concluir que existe una invasión a la competencia impositiva reservada a la Federación respecto del consumo de tabacos labrados, pues asimila los productos gravados con el impuesto local a los que, en ejercicio de dicha competencia, el Congreso de la Unión sujetó al impuesto especial sobre producción y servicios.
6. Por cuanto hace al aguamiel y los productos derivados de su fermentación, así como a lo relativo a la producción y consumo de cerveza, en la resolución se analizan también los conceptos de estas bebidas contenidos en la Ley del IEPS, y en una norma oficial mexicana¹ y, con base en lo anterior, se afirma que, como el legislador local clasificó como bebidas alcohólicas las que contuvieran determinado porcentaje de alcohol, tal como lo hace la ley federal citada, entonces, al ser la misma conceptualización, concluye que también se viola la esfera impositiva reservada a la Federación sobre el consumo de cerveza, por la sola remisión conceptual.

II. Razones de la concurrencia.

¹ Norma oficial mexicana NOM-199-SCFI-2017 "Bebidas alcohólicas-denominación, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba", en vigor a partir del uno de enero de dos mil dieciocho. Conforme al artículo 51, párrafo cuarto, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, estas disposiciones técnicas de observancia general deberán ser revisadas cada cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor y están sujetas a pérdida de vigencia y cancelación si, una vez transcurrido ese plazo, los resultados de la revisión no son notificados al secretario técnico de la Comisión Nacional de Normalización.



7. Aun cuando voté a favor del sentido final de la resolución, formule el presente voto concurrente a fin de separarme de algunas de sus consideraciones y de la metodología empleada para demostrar la invalidez de algunos de los preceptos impugnados.
8. En concreto, considero que la regulación del impuesto local a la venta final de tabacos y bebidas con contenido alcohólico como la cerveza y el pulque vulnera las competencias exclusivas del Congreso de la Unión, para gravar, mediante un impuesto especial, el consumo de los tabacos labrados y de la cerveza, así como las diversas fases productivas del aguamiel y los productos de su fermentación.
9. Por lo anterior, considero que la sentencia, después de identificar que el impuesto local impugnado efectivamente tiene un diseño normativo que entraña una contribución al consumo, debió realizar una confrontación directa con las competencias exclusivas previstas en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., incisos b), e) y g), constitucional. Esto es, sin necesidad de hacer depender la declaratoria de inconstitucionalidad de las definiciones previstas por el legislador federal respecto de, por ejemplo, "*tabacos labrados*" dispuesta en la Ley del IEPS.
10. Asimismo, no comparto los párrafos 108 y 109 del proyecto en cuanto señalan que atendiendo al principio de legalidad tributaria el alcance del concepto "*tabacos labrados*" será el que disponga el legislador federal ante la falta de definición de esos vocablos en el texto constitucional. Esta premisa, en mi opinión, prácticamente dejaría en manos del legislador ordinario delimitar su propio ámbito competencial, soslayando que es este Alto Tribunal quien, en su carácter de tribunal constitucional, válidamente puede dotar de sentido y alcance a la facultad constitucional respectiva.
11. De este modo, considero que los artículos 52 duodecimos, 52 terdecimos y 52 quaterdecimos, sí son inconstitucionales en las porciones normativas relativas a "*tabacos labrados*" y "*tabacos*" pero exclusivamente por constituir una vulneración directa a la competencia constitucional del Congreso Federal para gravar el consumo de dichos productos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de noviembre de 2023.

Este voto se publicó el viernes 23 de febrero de 2024 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 193/2020.

En sesión pública celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, particularmente, en los capítulos relativos a la educación indígena y educación inclusiva.

La referida Comisión Nacional sostiene que el Congreso local omitió consultar tanto a los pueblos y comunidades indígenas como a las personas con discapacidad de la entidad, durante el proceso legislativo que dio origen a las normas impugnadas. A juicio de la accionante, tanto el capítulo relativo a la educación inclusiva como aquel relativo a la educación indígena son susceptibles de incidir en los derechos de ambos grupos, por lo cual debe declararse su invalidez para el efecto de que la mencionada Legislatura local realice los procedimientos de consulta correspondientes.

La mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno determinaron declarar la invalidez de los artículos 39 a 41 y 44 a 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, por considerar que vulnera los derechos a la consulta a personas con discapacidad y a pueblos y comunidades indígenas.

En congruencia con la manera en la que he votado en aquellos precedentes en los que se planteó la cuestión relativa a si los Congresos locales están obligados a realizar procedimientos de consulta cuando su actividad legislativa se limita al cumplimiento de un mandato de armonización,¹ estimo que en el presente caso se siguen las mismas razones que me llevaron a separarme de la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno.

1. Sobre el derecho a la consulta

En distintos precedentes,² he sostenido que de la lectura del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³ así como de

¹ Me refiero, destacadamente, a las acciones de inconstitucionalidad 68/2018 y 212/2020.

² Particularmente, me refiero al voto concurrente que emití a propósito de la acción de inconstitucionalidad 68/2018.

³ "Artículo 4. Obligaciones generales.

" ...



la interpretación que el Comité ha realizado de la misma,⁴ se desprende que para determinar si la consulta previa a personas con discapacidad es necesaria y, por lo tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa impugnada, es necesario verificar:

- 1) Primero, si se trata de una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención, o bien, si se trata de una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, es decir, sobre cuestiones novedosas que afectan directa o indirectamente, en específico, a las personas con discapacidad.
- 2) Segundo, si las disposiciones combatidas modifican de forma alguna el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

En cuanto al primer punto, surge la pregunta siguiente: ¿por qué tanto la Convención como el Comité establecen que el derecho a la consulta solamente opera en aquellos casos en los que las medidas o decisiones son novedosas?

A mi entender, dicho criterio responde a la propia naturaleza del derecho a la consulta, consistente en asegurar "que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad"⁵ tengan una incidencia real al momento de diseñar aquellas medidas encaminadas a proteger sus derechos. Dicha incidencia y participación solamente existe cuando la consulta se realiza sobre una nueva deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizar un régimen local con la regulación contenida en una ley general). En este último caso, carecería de sentido consultar a las personas con discapacidad.

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."

⁴ En la Observación General No. 7 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sostuvo que el derecho a la consulta "asegura *que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo*".

⁵ CDPD, Observación General No.7, párrafo 18.



En cuanto al segundo punto, es importante recordar que tanto el Comité como este Tribunal han sostenido que la simple referencia o mención a las personas con discapacidad no significa, necesariamente, que las medidas adoptadas modifiquen de forma alguna su régimen de derechos. Más bien, es necesario hacer un examen casuístico de las medidas sometidas a control del Tribunal, valorándolas integralmente, para concluir si las autoridades estaban obligadas a consultar a las personas con discapacidad.

Las mismas razones se siguen tratándose de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, pues de la lectura integral del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es posible concluir que el derecho a la consulta se activa en el momento en que las autoridades estatales prevean medidas susceptibles de afectarles, y no así en aquellos casos en los que se trate de condiciones o políticas preexistentes.

Una vez precisado lo anterior, estimo que en el caso concreto el legislador del Estado de Zacatecas se limitó a armonizar la Ley de Educación local con lo previsto en la Ley General de Educación. De la simple lectura de las disposiciones impugnadas, podemos notar que éstas son casi idénticas a las previstas en la Ley General de Educación, pues el legislador local se limitó a hacer las siguientes modificaciones: 1) suprimir aquellas disposiciones concernientes a las facultades exclusivas de la Federación y, en particular, de la administración pública; 2) clasificar los artículos con base en su contenido, colocándoles un título; y, 3) adecuar términos que hacían referencia a autoridades federales para, en su lugar, aludir a autoridades del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, estimo que sostener –como lo hizo la mayoría del Tribunal Pleno– que el legislador, en casos como el que nos ocupa, debe consultar a las personas con discapacidad y a los pueblos indígenas, se traduciría en que la simple mención o referencia a este grupo, sin que exista una intención de generar decisiones que impacten significativamente en sus derechos, es suficiente para que se actualice la obligación de consulta. A mi juicio, ello no solamente amplía indebidamente el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el diverso 6.1 del Convenio 169 de la OIT, sino que generaría un desincentivo en los órganos legislativos al momento de regular cuestiones relacionadas con los derechos de ambos grupos.

Por lo anterior, concluyo que la efectividad del derecho a la consulta está condicionada a que las personas con discapacidad y los pueblos indígenas puedan tener una incidencia real sobre las decisiones que impacten en sus derechos e intereses. Ello no ocurre, sin embargo, cuando se consulta sobre medidas decididas previamente, como acontece en el presente caso y en todos aque-



llos en los que los Congresos locales se limitan a acatar los mandatos contenidos en leyes generales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 193/2020 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 311, con número de registro digital: 30771.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019.

El doce de noviembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad señaladas al rubro. Por mayoría de ocho votos, declaró la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa "el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.¹

Asimismo, por unanimidad de once votos, el Pleno declaró inválido el artículo 117, en su porción normativa "con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.²

Para llegar a esta conclusión, el Pleno analizó principalmente dos problemas: 1) la validez de la sanción de inhabilitación perpetua, a la luz del principio de pro-

¹ "Art. 144. Para los efectos de este título:

"...

"IV. ...

"b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior, se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años **hasta la inhabilitación perpetua.**"

² "Artículo 117.

(REFORMADO, P.O. 11 DE MAYO DE 2019)

"1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses **y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción: con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.**"



porcionalidad de la pena y el derecho a la reinserción social; 2) la invasión de esferas competenciales del Congreso por la inclusión de sanciones administrativas en normas locales distintas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Respecto al primer tema, la mayoría consideró que, en efecto, la sanción de inhabilitación perpetua es desproporcional y excesiva, pues afecta en forma absoluta el derecho de la persona a ser votada³ y a la libertad de trabajo.⁴ Dicha conclusión se ve reforzada con el grado de afectación de la pena impugnada (que se consideró severo) y su carácter perpetuo. Asimismo, el Pleno estimó que la sanción también resultaba contraria al principio de reinserción social y al modelo del derecho penal del acto.

En cuanto al segundo tema, el Pleno consideró que el artículo 177 de Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios invade la esfera competencial del legislador federal, pues las leyes locales sobre esta materia deben ajustarse a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución⁵ y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Coincido con la solución del Pleno a los dos problemas jurídicos planteados (esto es, declarar la invalidez de las porciones normativas recurridas). Realizo el presente voto únicamente con la intención de aportar razones adicionales sobre mi convicción en ambos puntos.

Primero. En cuanto a la invalidez de la sanción de inhabilitación perpetua, coincido plenamente con las razones de la sentencia. Únicamente agregaría que, a mi entender, el elemento nuclear de la decisión –y que merece especial énfasis–

³ En el caso de la fracción IV, inciso b) del artículo 144 del del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

⁴ En el caso de la porción normativa contenida en la fracción V del artículo 144 del del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, el Pleno consideró que también se vulnera la libertad de comercio.

⁵ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución
"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."



versa sobre la invalidez de la perpetuidad de la sanción impugnada. La sentencia, correctamente, hace un juicio de proporcionalidad entre el bien jurídico protegido y la sanción, pero al final se decanta por encontrar una especie de vínculo necesario entre esa perpetuidad y la violación al paradigma del "derecho sancionador" de acto. El estigma crea una imposibilidad absoluta para acceder a la reinserción social y esto es lo que vicia la norma reclamada. A mi entender, este razonamiento constituye un precedente central que deberá arrojar luz hacia la resolución de otros asuntos donde se plantea la invalidez de sanciones penales o administrativas análogas.

Segundo. En cuanto al problema competencial planteado, únicamente considero oportuno reiterar las razones que fijé en el voto concurrente de un precedente relacionado con este tema; a saber, la acción de inconstitucionalidad 115/2017,⁶ en la que también analizamos un alegato sobre la invasión de esferas competenciales en materia de sanciones administrativas.

Respecto a esta parte de estudio aclaro que estoy de acuerdo con la conclusión: el artículo 177 de Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios invade la esfera competencial del legislador federal. Sin embargo, considero pertinente hacer algunas observaciones sobre el enfoque de la ejecutoria y sobre la falta de claridad de la porción exactamente sujeta a análisis.

El engrose descansa este punto en la premisa de que la Ley General de Responsabilidades Administrativas ya prevé un catálogo de sanciones aplicables a los particulares que cometan actos de corrupción, y que éste no puede ser adicionado por el legislador local.

Pues bien, a mi juicio, esta cuestión debía resolverse como siempre deben estudiarse los temas de distribución de competencias tratándose de leyes generales: hay que ver el contenido específico de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y verificar que no haya una delegación expresa de facultades para legislar en materia de sanciones para las entidades federativas. También es importante partir de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince.⁷

⁶ Resuelta por el Pleno el veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁷ **Artículos transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince.**

"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."



Es decir, a mi entender, es necesario preguntar si la ley general establecía algún modelo de distribución competencial que permitiera al legislador local regular cierto ámbito material. En cambio, el enfoque de la resolución del Pleno es que el legislador local agregó una modalidad de sanción (la inhabilitación perpetua) que no está incluida en el catálogo de la Ley General y, por tanto, es inválida.

Enfocarse en la distribución competencial de la Ley General exigiría verificar si sus disposiciones reparten la competencia de legislar en materia de sanciones a las entidades federativas.

En este sentido, al revisar la Ley –en particular, su título cuarto (titulado "sanciones")–, concluyo que el legislador federal no dejó ningún margen al legislador local para agregar sanciones en materia de responsabilidad administrativa distintas de las ahí previstas.

Tal como lo expresé en mi voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala explícitamente que será al Congreso de la Unión al que le corresponda emitir una ley general en la que "*distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran*".

En ese sentido, no hay un vicio general de inconstitucionalidad que se actualice por la mera réplica o asimilación de contenidos de la ley local frente a la ley general. Sin embargo, en este punto es justo donde cabe tener especial precaución, ya que de acuerdo con la citada fracción del artículo 73 constitucional, las entidades no pueden modificar sustantivamente el régimen relativo a los supuestos de responsabilidad administrativa, sus obligaciones y las sanciones aplicables. Dicha regulación, desde un plan material, se encuentra reservada para el Congreso de la Unión y, en caso de no respetarse, las normas locales que desatiendan a la legislación general están viciadas desde un punto competencial y, concomitantemente, material.

Artículos transitorios de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto."



En otras palabras, las entidades federativas pueden replicar (si así lo desean) en sus legislaciones los supuestos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sus obligaciones y sanciones, lo que no pueden hacer es regularlos en contravención a lo previsto en la legislación general. Si se adoptara una posición interpretativa distinta, se vería truncada y traicionada la finalidad del Constituyente Permanente para establecer un sistema nacional anticorrupción y de responsabilidad administrativa, pues paradójicamente se volvería al mismo sistema que se pretendió abandonar en el que cada entidad federativa detallaba sus supuestos de responsabilidad administrativa y sanciones.

Estas son las razones por la cuales estimo que la norma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad y su acumulada era inválida.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2015 Y ACUMULADAS 102/2015 Y 105/2015.

En sesión de doce de marzo de dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de ciertos artículos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro por vulnerar el principio autonomía de la Defensoría de Derechos Humanos de ese Estado, y el derecho a la tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

Respetuosamente, no comparto la decisión asumida en el apartado relativo a la legitimación procesal activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pues en el caso no se tratan de verdaderas violaciones a derechos humanos.

En efecto, las Comisiones de derechos humanos tanto nacional como local carecen de legitimación para controvertir aspectos ajenos a la violación de derechos humanos en congruencia con lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 104/2015 en la que se sostuvo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos solo está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad.



dad en contra de normas que transgredan derechos humanos y lo concerniente a los mecanismos para su protección.

En este sentido considero que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación en lo concerniente a las violaciones al proceso legislativo de la norma de mérito y por similitud de razón misma consideración debe tenerse respecto de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y acumuladas 102/2015 y 105/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 336, con número de registro digital: 29999.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017.

En sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, cuyo punto jurídico a dilucidar tenía que ver con el derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

En la sesión, la mayoría votó con el proyecto en el sentido de que sí existía la obligación de consultar y, por tanto, el Decreto Núm. 174, por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis, resultaba inconstitucional por no haber llevado a cabo dicha consulta. Sin embargo, como voté en la diversa acción de inconstitucionalidad 68/2018, en la que todas las Ministras y los Ministros se separaron de las consideraciones que a mi parecer, llevaban a esta conclusión. A continuación, expongo las razones que dieron sustento a mi voto en estos dos asuntos y conforme a las cuales votaré en los subsecuentes asuntos en torno a la consulta de personas con discapacidad.

Para decidir si, como en el caso que nos ocupa y en otros asuntos futuros similares, se debe invalidar una disposición impugnada por falta de consulta, considero que debemos preguntarnos si la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la Convención sobre los Derechos de las Personas con



Discapacidad o derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.

De la lectura del artículo 4.3 de la Convención,¹ queda claro que toda acción pública que tenga por objeto hacer efectiva la Convención constituye una cuestión relacionada con las personas con discapacidad. Sin embargo, debemos determinar cuándo un proceso de adopción de decisiones –distinto a la efectividad de la Convención– tiene relación con las personas con discapacidad. Para ello, es útil hacer referencia a la interpretación del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que plasmó en la Observación General No. 7.² Aclaro que la referencia a este documento se debe a que constituye una guía interpretativa y orientadora que permite a la persona juzgadora tener parámetros objetivos para evaluar las acciones de las autoridades a la luz de sus obligaciones constitucionales y convencionales, a pesar de que una Observación General de un Comité de las Naciones Unidas no es de carácter obligatorio.

Así pues, en la Observación General No. 7, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha interpretado el texto del artículo 4.3 de la manera siguiente (énfasis añadido):

"18. La expresión '**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**', que figura en artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También, **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad**

¹ **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"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 colaboración activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

² Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 1.



se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo. ...³

El término "cuestiones relacionadas con personas con discapacidad", también puede significar que la consulta no debe realizarse –y su ausencia no será causa de invalidez de las disposiciones impugnadas– cuando los preceptos que se analizan no tienen un **impacto específico** en las personas con discapacidad, en tanto que son personas con esta condición. En otras palabras, no basta que las repercusiones directas o indirectas de las disposiciones que se controvierten les afecten, si esta afectación se da en su condición de integrantes de grupos más amplios, que también coinciden con las personas que no tienen una discapacidad. Por ejemplo, una disposición general de la Ley del Impuesto sobre la Renta les afecta, pero, en su condición de ciudadanos mexicanos, por lo que dicho impacto no es específico.

En esta línea de razonamiento, aunque la mención de la palabra «discapacidad» en las disposiciones impugnadas puede ser una presunción de que se trata de cuestiones relacionadas con personas con dicha condición, no es suficiente para acreditarla. Para ello, se requerirá analizar los efectos concretos que dichas disposiciones causan en estas personas.

Por otro lado, el hecho de que la palabra discapacidad no esté contenida en el precepto impugnado no implica, forzosamente, que no tenga relación con las personas con discapacidad. Ello porque, como lo ha sostenido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden existir disposiciones que aparentemente tienen un contenido neutro, "pero, el efecto o su resultado conlleva una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social." En este caso, se requerirá analizar si la norma tiene efectos concretos y específicos en las personas con discapacidad.

Este criterio de impacto específico es compatible con la interpretación del artículo 4.3 de la Convención que ha emitido el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su Observación General No. 7. En ésta se refirió a que las autoridades de los Estados parte pueden justificar no haber llevado a cabo consulta a personas con discapacidad, demostrando que la norma o política respectiva no tiene un "efecto desproporcionado sobre las personas con

³ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, nueve de noviembre de dos mil dieciocho, párrafo 18.



discapacidad." Es decir, la obligación del artículo 4.3 de la Convención no pretende que las personas con discapacidad sean consultadas en cada proceso legislativo, administrativo y de otra índole, sino que deben ser consultadas, únicamente, cuando los efectos de esa disposición o política pública les afectará de manera desproporcional o específica por ser personas con discapacidad.

Cabe aclarar que la palabra "desproporcional" no puede entenderse en el sentido de que les repercutirá de manera negativa. Ello porque la determinación de si algo beneficia o perjudica a las personas con discapacidad no puede hacerse *a priori* o sin consultar a las propias personas con discapacidad, quienes son las únicas que pueden determinar si una norma o política pública les es benéfica. Si aceptáramos que se puede hacer esa determinación sin escuchar a las personas con discapacidad, dejaríamos sin propósito a la obligación de consultarlas.

En conclusión, si las disposiciones impugnadas tienen un impacto que se enfoca o individualiza para el grupo de manera específica, ya sea derivado de una disposición con mención específica o de una norma aparentemente neutra, se actualiza la obligación de consulta.

Además, de la lectura sistemática del artículo 4.3 de la Convención, del resto de la Convención y la interpretación del Comité a la que nos hemos referido, se desprende que el propósito que tiene la consulta es que sólo aquellos procesos que incorporen **cuestiones "nuevas"** sean consultadas, tanto en los casos en los que se hace efectiva la Convención como en las demás cuestiones que les afectan de manera específica. Esto es coherente con el hecho de que el texto de la Convención se refiere a "adopción de decisiones", es decir, se refiere al proceso decisorio y no al resultado. En otras palabras, la consulta debe realizarse ante una deliberación que les afecte y no cuando se toman provisiones (legales o de política pública) para que una disposición ya decidida surta sus efectos en distintos ámbitos normativos o de política pública (por ejemplo, al armonizarse en el régimen federal o local contenidos en la Convención, pero, sin establecer medidas adicionales). En este sentido, el propio Comité se refiere a que los Estados deben atender a la obligación de consultar "al decidir nuevas medidas legislativas, administrativas o de otro tipo."

En este orden, se entiende que la persona legisladora tiene obligación de consultar a las personas con discapacidad cuando va a modificar su régimen de derechos u obligaciones. Es decir, cuando el contenido normativo impugnado es novedoso. En estos casos, comprobar que no se hizo la consulta respectiva resulta suficiente para invalidar la norma emitida.



Por el contrario, las disposiciones neutras, que mantienen el estatus jurídico que tenían las personas con esta condición antes de que estas disposiciones fueran introducidas, no son novedosas. Esto significa que una reforma que no incrementa, modifica, disminuye ni matiza el régimen de derechos y obligaciones preexistente a la misma, no requiere de una consulta previa y estrecha a las personas con discapacidad. Puesto que no constituye un curso deliberativo nuevo, en realidad, estaría implementando el producto de una decisión –legislativa o de política pública– preexistente.

Por tanto, las normas que requieren un proceso de consulta a personas con discapacidad son aquellas que modifican el régimen jurídico de este grupo de personas, ya sea aumentando o disminuyendo sus derechos u obligaciones.

En conclusión, para determinar si la consulta previa a las personas con discapacidad es necesaria y, por tanto, su ausencia produce la invalidez de la disposición normativa de que se trate, se debe analizar, en primer lugar: 1) si se trata de una disposición que deriva de la elaboración o aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la Convención; o 2) si es una disposición que deriva de procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la discapacidad, en función de la situación especial en la que está el grupo por su condición, y no cuando la afectación deriva de su pertenencia a una colectividad más amplia. En segundo lugar, en ambos casos, tanto la legislación como las políticas públicas en análisis deben cambiar el régimen de derechos u obligaciones de las personas con discapacidad.

En el caso concreto, y con las razones esgrimidas en líneas anteriores, decidí votar por la invalidez de los preceptos impugnados, porque a mi juicio, existe una afectación directa y específica a las personas con discapacidad que reforma el régimen anterior y es, por tanto, novedosa. Por un lado, dichos artículos regulaban el régimen de estacionamiento especial que tienen en función de su discapacidad, por otro lado, se tratan de disposiciones que modifican el régimen anterior y que podrían suponer una reducción en el derecho de accesibilidad de la población con discapacidad permanente y una mayor accesibilidad a la población con discapacidad temporal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo II, agosto de 2020, página 1939, con número de registro digital: 29429.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2018 Y SU ACUMULADA 101/2018.

En sesión del seis de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018, promovidas por la Procuraduría General de la República y por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco en contra del Decreto 001, publicado el trece de octubre de dos mil dieciocho, que reformó diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas del Estado de Tabasco.

El criterio mayoritario determinó que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco sí tenía legitimación para impugnar las normas cuyos aspectos se encuentran regulados esencialmente por el artículo 134, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución General.

Aunque el Tribunal Constitucional ha sido deferente con las Comisiones, tanto nacional, como estatales de derechos humanos en cuanto a la legitimación de la que gozan por mandato del artículo 105 constitucional, considero que la amplitud de este criterio no debe llegar al grado de presumir en todos los casos que cuentan con ella por el simple hecho de alegar que la norma que impugnan transgrede derechos humanos.

El artículo 105, fracción II, constitucional prevé la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la promoción de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de que se trate, pues se entiende que sólo el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.

De esta forma, los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, la fiscalía general de la República, normas de carácter penal y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales.

En el caso de las Comisiones estatales de derechos humanos se les otorgó legitimación para promover acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a derechos humanos.

En esa medida, se advierte que la legitimación para promover una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica señalada en el texto



constitucional, sin que sea posible impugnar normas que escapen a dichas materias.¹

A las Comisiones de Derechos Humanos se les amplió la facultad para impugnar normas en acción de inconstitucionalidad a efecto de que puedan defender de mejor manera las posibles violaciones a los derechos humanos por parte de órganos legislativos, es decir, tratándose de este tipo de medios de control constitucional, su legitimación está íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órganos constitucionales garantes de la protección de los derechos humanos.

A mi juicio, la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos, conforme a lo establecido en el artículo 105 constitucional, implica la posibilidad de impugnar leyes o disposiciones referentes a derechos humanos o que puedan violar de manera directa derechos humanos reconocidos en la Constitución General o en los tratados internacionales en la materia, de lo contrario, no habría manera de acotar la legitimación de tales organismos.

En el caso, la Comisión Estatal de Derechos Humanos impugnó diversas normas al considerar, en esencia, que eran contrarias al artículo 134 constitucional, que regula la forma en la que se usarán los recursos económicos, por lo que la transgresión a los derechos humanos alegada podría acontecer, en todo caso, de manera indirecta.

Por tanto, conforme al texto constitucional, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional y no puede promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales, distintas a las que involucren derechos humanos.

Es decir, no basta que se mencione, como en el caso, una posible violación a los derechos humanos como consecuencia de la inconstitucionalidad de la norma por ser contraria a un precepto que no reconoce o protege de manera directa un derecho humano, sino que la razón para impugnarla debe ser, indispensablemente, la transgresión al parámetro de control de regularidad constitucional.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto,

¹ Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 7/2007, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."



aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2022 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo I, mayo de 2022, página 228, con número de registro digital: 30577.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019.

En sesión de tres de diciembre del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de ciertos artículos de diversas Leyes de Ingresos municipales del Estado de Puebla por violar el derecho de acceso a la información pública.

Comparto la decisión asumida en el apartado relativo a legitimación procesal activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque en este asunto la accionante plantea como violación no una cuestión fiscal de equidad o proporcionalidad en los costos de reproducción, sino la transgresión al derecho de acceso a la información pública que además, debe ser gratuito, exceptuando tales costos. Por eso comparto la decisión asumida por el Pleno al respecto.

Por esas razones comparto el considerando segundo de presupuestos procesales de la presente ejecutoria, pues mi voto ha sido consistente en el sentido de desconocer legitimación procesal activa a dicho órgano constitucional autónomo cuando pretenda impugnar normas por violación a, entre otros, los principios de justicia tributaria y, reconocerla en casos como el que nos ocupa en que propone verdaderas violaciones a derechos humanos.

En cuanto al fondo, si bien comparto la conclusión asumida por el Tribunal Pleno en cuanto a la inconstitucionalidad de las normas controvertidas, me aparto de las consideraciones que sustentan los apartados *b) Expedición de copias, por cada hoja simple*, y *c) Hoja digitalizada, del considerando IV* del estudio de fondo, porque precisamente, se basan en la violación a los principios de justicia tributaria, siendo que, reitero, estimo que ese tipo de alegatos no pueden ser propuestos por la accionante.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 9/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 309, con número de registro digital: 29562.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2019.

En sesión de diecisiete de marzo del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en que, entre otras cosas, declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Hidalgo, expedida mediante el Decreto Número 222, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de noviembre del dos mil diecinueve.

En el considerando séptimo, relativo al parámetro de regularidad constitucional, se retomó el diverso adoptado por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, resuelta en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

Como lo hice notar en el precedente mencionado, considero que la concurrencia de atribuciones no implica que se elimine de la Constitución Federal la distribución de competencias, sino que ésta debe analizarse junto con la ley marco correspondiente, en este caso la Ley General de Archivos, para así determinar el parámetro de regularidad constitucional aplicable, sobre todo porque se analiza tal distribución partiendo precisamente de la Norma Fundamental.

También me aparto de la consideración relativa a que derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Ello porque con tal consideración reproducida del precedente, se da a entender que las Legislaturas Locales sólo deben replicar la Ley General de Archivos para respetar el sistema, siendo que, más adelante, se estableció que, en respeto al federalismo y a su libertad configurativa, deben adecuar su legislación, pudiendo también ampliarla o perfeccionarla siempre y cuando no contravengan los mínimos de la citada Ley General.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 140/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 690, con número de registro digital: 31671.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2020.

En sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de ciertos preceptos de diversas leyes de ingresos, correspondientes a municipios del Estado de Michoacán, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

En el considerando quinto, tema II, se declaró la invalidez de los preceptos que prevén el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público.

La decisión mayoritaria se sustentó en que tales preceptos establecen en realidad un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, por lo que el legislador local invadió una atribución que sólo le corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal. Lo anterior de conformidad con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 15/2019 y 27/2018.

Asimismo, se consideró que las disposiciones impugnadas violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria porque no se atiende al costo del servicio que el municipio proporciona para calcular el monto del tributo a cargo de los particulares, sino a elementos ajenos a la contribución, tales como, la capacidad económica del contribuyente en función del consumo de kilovatios, la tensión del suministro o la superficie de los predios. Por lo que también se trata de manera desigual a los gobernados al prever diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Aunque comparto la decisión del Tribunal respecto a la inconstitucionalidad de los preceptos, me aparto de las consideraciones relativas al análisis de la fracción III de las distintas disposiciones, que prevé el derecho por alumbrado público respecto de propietarios o poseedores de inmuebles de acuerdo con la superficie de sus predios, cuando éstos no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

La razón de mi disenso es que considero que la superficie de los predios puede ser un elemento a considerar para el cálculo del derecho por alumbrado público, ya que dependiendo de los metros del inmueble podría ser que le correspondan más o menos arbotantes o faroles públicos.

No obstante, comparto la propuesta de invalidez, pero porque considero que de eliminar tal porción normativa, efectivamente se otorgaría un trato distinto a



los gobernados que se encuentran en igualdad de circunstancias. Lo anterior, porque en la misma ejecutoria se declaró inconstitucional el derecho por servicio de alumbrado público que contienen las otras dos fracciones de las disposiciones impugnadas, aplicable al resto de los habitantes de los municipios, por considerar que en realidad se trata de un impuesto por consumo de energía eléctrica cuya competencia es de la Federación.

De ahí que si no se eliminara el supuesto comentado, esto es, el derecho por servicio de alumbrado público causado por los propietarios, posesionarios, usufructuarios o usuarios de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, se les otorgaría a éstos un trato distinto, en comparación con los gobernados que se verán favorecidos por la declaratoria de inconstitucionalidad del supuesto general.

En este sentido voté al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019¹ y 96/2020.²

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 20/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 994, con número de registro digital: 30006.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2021.

En sesión de siete de octubre del dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos artículos¹ de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Briseñas, Zamora, Tocumbo, Pátzcuaro,

¹ Resuelta por unanimidad de nueve votos el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

² Resuelta por unanimidad de once votos el ocho de octubre de dos mil veinte.

¹ Artículos 17, fracciones I, II, III, IV y V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Briseñas, Zamora, Tocumbo, Pátzcuaro, Puruándiro y Yurécuaro; 18, fracciones I, II, III, IV y V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Morelia, Carácuaro, Tarímbaro y Uruapan; así como el artículo 21, fracciones I, II, III, IV y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapu, todos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.



Puruándiro, Yurécuaro, Morelia, Carácuaro, Tarímbaro, Uruapan y Zacapu, todos del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, por prever el cobro del servicio de alumbrado público, a partir de dos supuestos diferenciados en la determinación de la cuota correspondiente, a saber: a) régimen para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que tengan predios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, quienes debían pagar una cuota mensual atendiendo al destino del predio; y, b) régimen dirigido a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, quienes debían pagar anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, una cuota equivalente al valor diario de la Unidad de Medida de Actualización, atendiendo al tipo de predio.

De manera preliminar, aclaro que no comparto el apartado de legitimación, pues como he sostenido en varias ocasiones la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no cuenta con legitimación para impugnar normas en materia tributaria porque aun cuando controvierte normas que regulan el cobro de derechos por concepto de alumbrado público, lo cierto es que propone violación a proporcionalidad tributaria, respecto de lo que no hay jurisprudencia aplicable (tipo de predio y destino de inmueble).

En cuanto al fondo, la decisión mayoritaria se sustenta en que los preceptos impugnados violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria porque las cuotas y/o tarifas que establecen no atienden al costo que representa para el municipio la prestación del servicio, sino a elementos ajenos a la contribución, tales como el destino o tipo del inmueble, aunado a que tratan de manera desigual a los gobernados al prever diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

Comparto la decisión asumida por el Tribunal Pleno respecto a la inconstitucionalidad de las fracciones que prevén el pago de una cuota mensual atendiendo al destino del predio, ya que, efectivamente, el supuesto ahí previsto se encuentra totalmente alejado de los criterios que han orientado a este Alto Tribunal en la definición de lo que es un derecho y su relación del costo que representa para el Estado la prestación de un servicio y su distribución proporcional entre los ciudadanos, pero me aparto de las consideraciones por las que se invalida la fracción relativa al segundo supuesto comentado, consistente en la distinción entre predios rústicos y predios urbanos.



Lo anterior porque no me queda clara su inconstitucionalidad *per se*, a partir de la aplicación de los criterios del Tribunal en Pleno citados en la ejecutoria, pues considero que debe tenerse en cuenta que hay casos de cobros de derechos por servicios en que es materialmente imposible acreditar la relación que se da entre el costo y la forma de distribución entre los gobernados. En ese sentido, considero que la distinción entre predios rústicos y predios urbanos es una aproximación correcta que pueden hacer los municipios, pues en los predios rústicos la infraestructura luminaria no es de la misma magnitud que la existente en las zonas urbanas.

Sin embargo, considero que esa fracción es inconstitucional por la distinción que hace entre predios registrados y no registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pero no en cuanto al sujeto, la base y la tarifa, pues insisto, respecto de dichos elementos considero que la porción normativa es acorde al orden constitucional, incluso la distinción entre predios rústicos y predios urbanos, ante la dificultad que puede ser llevar el servicio o el alumbrado público a predios rústicos.

Similares consideraciones sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 19/2021 y 26/2021. En específico, en la 19/2021, en que se impugnaron leyes de ingresos municipales de contenido prácticamente idéntico a los preceptos aquí examinados, expuse que existen muchos otros servicios que son más fáciles de cuantificar como la expedición de un pasaporte o el servicio de agua potable, pero que en el caso del servicio de alumbrado público se debe tomar en cuenta la dificultad para lograr de manera exacta esa relación proporcional.

De ahí que, reitero, no puede llegarse al grado de exigir al municipio una exactitud métrica o decimal para decir cómo distribuye proporcionalmente el costo en este tipo de servicios, sobre todo cuando hay casos en que sí son cuantificables. Máxime que se aprecia un esfuerzo de los municipios en idear fórmulas para hacer constitucional el cobro del derecho por servicio de alumbrado público.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 28/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo II, junio de 2022, página 1049, con número de registro digital: 30667.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021.

En sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro en el que se impugnaron diversos artículos de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Si bien compartí la mayoría de la propuesta, en específico este voto versa sobre el artículo 39 de la ley mencionada el cual dispone:

"Artículo 39. Las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos, respetando su derecho a decidir declarar o denunciar hechos presuntamente constitutivos de delito ante las autoridades judiciales o ministeriales.

"Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente."

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno reconocieron la validez del citado artículo al considerar que se limitaba a establecer el deber de las autoridades locales de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo a niñas, niños y adolescentes, identificadas como víctimas de delitos, por lo que no invadía competencias del Congreso de la Unión al no legislar sobre la condición o situación jurídica de las personas migrantes, así como tampoco se afectaba la política migratoria que corresponde delimitar a la Federación. De ahí que la mayoría concluyera que el mencionado precepto no colisionaba con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.¹

Si bien comparto esa conclusión, no estoy de acuerdo en la porción del segundo párrafo del referido artículo que establece "con la presentación de la niña, niño

¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."



o adolescente", pues en mi opinión, en suplencia de la queja, dicha porción deviene inconstitucional. Lo anterior porque estimo que al disponerse que la denuncia se realizará sin excepción alguna con la presentación de la niña, niño o adolescente, es contraria al artículo 4o. de la Constitución Federal que establece el principio del interés superior de la niñez;² en relación con los diversos 49, 79, 86 y 116, fracción XIII, de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de los numerales 5 y 15 de la Ley General de Víctimas, conforme a los cuales las autoridades, el ámbito de sus competencias, deben aplicar garantías especiales y medidas de protección, tomando en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales; particularmente tratándose de grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como son los infantes.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 68/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo I, diciembre de 2023, página 438, con número de registro digital: 32020.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2023.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2021.

En sesión de seis de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se declaró la invalidez del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

² "Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ..."



Ese artículo preveía una norma penal que imponía a los padres del alumno que cometiera conductas reiteradas de discriminación hacia sus compañeros en las escuelas públicas o privadas de nivel básico una multa de cien unidades de medida y actualización, así como la obligación de llevar a su hija o hijo a terapia psicológica.

El Tribunal Pleno decidió declarar la invalidez de la norma por dos violaciones distintas: una al principio de culpabilidad y otra al principio de *ultima ratio* a la luz del principio de interés superior de la niñez.

Voté a favor de la inconstitucionalidad de la norma, sin embargo, me separo de la parte de la sentencia relativa al principio de *ultima ratio*, no porque no coincidiera en que la norma viola ese principio, sino porque considero que era suficiente para declarar la invalidez el argumento relativo al principio de culpabilidad y, en este sentido, estimo que añadir consideraciones adicionales le resta relevancia a esa violación, cuando en realidad se trata de un principio de la mayor trascendencia.

El principio de culpabilidad implica que, por la vía penal, que es la más severa, solamente es posible castigar las acciones cometidas culpablemente, esto es, aquellas que la persona realiza de manera dolosa o sin cumplir con sus deberes de cuidado –culpa en estricto sentido–. Esto significa que no se puede responsabilizar penalmente a una persona por acciones de terceros –por virtud del mismo principio, en materia penal se excluyen la responsabilidad objetiva y la responsabilidad en el caso fortuito–.

En la teoría del derecho penal, este principio se entiende cómo un límite infranqueable para el poder punitivo en el Estado democrático de derecho, "... su violación importa el desconocimiento de la esencia del concepto de persona, ... imputar un daño o un peligro para un bien jurídico, sin la previa constatación del vínculo subjetivo con el autor equivale a degradar al autor a una *cosa causante*."¹

De una interpretación sistemática de los artículos 22 y 16 de la Constitución se alcanza la conclusión de que ese principio está constitucionalmente reconocido, y, por lo tanto, es un derecho humano. El artículo 22 prohíbe las penas transcendentales, que según ha sostenido la jurisprudencia de esta Suprema

¹ Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Derecho Penal, Parte General*, Porrúa, Distrito Federal, 2001, 1a. Edición en México, p.132.



Corte, son las que recaen en una persona diferente al que realizó la conducta típica, antijurídica y culpable.²

Así, por ejemplo, sería inconstitucional sancionar a un pariente del autor del delito.

El artículo 16 protege la seguridad jurídica, y en este sentido, tutela el derecho de las personas a tener certeza de las consecuencias de sus actos. Si la persona rige su conducta con respeto a la ley, entonces tiene la seguridad de que no será sancionado penalmente, y con mayor razón, tiene la certidumbre de que no será sancionado por la conducta de otra persona sobre la cual, naturalmente, no tiene control.

Pues bien, la norma aquí declarada inconstitucional responsabiliza penalmente a los padres por las acciones de sus hijos. Si bien los padres tienen el deber de educar a sus hijos y guiar su conducta por el camino correcto, los hijos, aun siendo menores de edad, son seres con capacidad de agencia propia. La norma ignora este hecho y asume que los padres tienen un control total sobre la conducta de sus hijos. Esto es, a todas luces, inconstitucional.

No desconozco que la responsabilidad por hechos ajenos no está prohibida en otras ramas del derecho. Por ejemplo, el Código Civil Federal dispone que "los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos."³ Esto se debe a que, en la materia civil, así como en otras que pudieran establecer este tipo de responsabilidad, no nos encontramos ante la manifestación más severa del poder del Estado, esto es, ante el *ius puniendi*.

Con esto puede verse claramente porque el principio de culpabilidad en materia penal es de vital importancia en nuestro sistema jurídico. Dicho llanamente, impide al Estado imponer una pena a una persona por algo que no es el resultado directo de su propia conducta.

² Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2002, de la Primera Sala de Rubro y texto: "PENAS TRASCENDENTALES. CONCEPTO DE ELLAS. Se entiende por penas trascendentales aquellas que pueden afectar de modo legal y directo a terceros extraños no inculcados, pero no las que derivan de posibles trastornos que puedan sufrir los familiares de los reos, con motivo de la reclusión de éstos, puesto que de adoptarse este criterio todas las penas resultarían trascendentales, porque es evidente que de una u otra forma, en mayor o menor grado, afectan a las personas allegadas a los sentenciados."

³ Artículo 1919.



Para mí, dado el carácter central del principio de culpabilidad como límite al poder punitivo en el Estado, esas razones eran suficientes para declarar la invalidez de las normas, sin que tuvieran que añadirse consideraciones adicionales.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 147/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1226, con número de registro digital: 31907.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 29/2002 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, página 17, con número de registro digital: 186895.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de septiembre de 2023.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2022.

En sesión de veinticuatro de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro en que se declaró la invalidez de diversos artículos de leyes de ingresos de algunos municipios del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintidós por prever, entre otras cosas, el cobro por servicio de alumbrado público, ya que materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, lo que corresponde al ámbito de competencia exclusiva de la Federación.

Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, resueltas en sesión de dieciocho de octubre pasado, en el apartado de efectos se declaró la invalidez por extensión de normas que contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad entonces advertido, ya que establecen que "[e]ste derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca", sin que se declararan inválidas, también por extensión, las disposiciones de la ley hacendaria estatal, que son las que realmente presentan el vicio de inconstitucionalidad respecto del concepto de alumbrado público, pues prevén como base de ese derecho el consumo de energía eléctrica.



Tal como voté en el precedente mencionado, considero que cuando las leyes de ingresos no crean el derecho de alumbrado público, sino que simplemente señalan que debe cobrarse y recaudarse conforme a la Ley de Hacienda Municipal, sólo se hace una remisión, es decir, no se crea el tributo en la ley de ingresos sino que sólo se prevé su recaudación, de ahí que cuando sólo se declara la inconstitucionalidad del precepto que remite, la ley sustantiva que en este caso es la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca continúa vigente.

Estimo que la declaratoria de inconstitucionalidad así efectuada no resuelve totalmente el problema, porque la ley sustantiva sigue vigente atendiendo al criterio del Tribunal Pleno que señala que no existe inconveniente constitucional alguno para recaudar impuestos, derechos o contribución especial aun cuando no estén enumeradas en la ley de ingresos del año de que se trate, ya que no hay precepto constitucional que se refiera a una ley de ingresos tratándose de municipios, dado que la Constitución Federal sólo se refiere a que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que señala en las leyes, para lo cual, ello puede hacerse en uno o varios ordenamientos.

Por lo tanto, considero que en el caso en que las leyes de ingresos sólo prevén la recaudación conforme a la ley sustantiva, esto es, que sólo remite a ellas, deben invalidarse las últimas, atendiendo a la jurisprudencia P./J. 53/2010, del Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",¹ pues en la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, de la que derivó dicho criterio, se establecieron los requisitos o aspectos a considerar para determinar la invalidez por extensión de las normas.

Cabe aclarar que, en general, he votado en contra de la invalidez por extensión cuando, por ejemplo, se dice simple y llanamente "*por mismo vicio*" pues realmente no se hace un análisis de dichas normas y sólo se agregan en el apartado de efectos; sin embargo, en el caso estamos de manera clara ante una dependencia o una interrelación entre un precepto y otro, tan es así que para analizar la constitucionalidad de las normas efectivamente controvertidas se analizan los preceptos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2010, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820.



De ahí que considero que se está en el supuesto de la jurisprudencia citada en cuanto a la invalidación indirecta, y uno de los criterios a que se refiere, señala: *"sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo"*.

Por ello me parece que en el caso dicha jurisprudencia da solución a este problema, es decir, para que sea efectiva la declaratoria de inconstitucionalidad es necesario hacerla por extensión a los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Hacienda Municipal, que son los que realmente prevén el cobro por consumo de energía eléctrica y no la simple remisión. Y es que, a mi juicio, no basta declarar la inconstitucionalidad de los preceptos de las leyes de ingresos que solo hacen la remisión, ya que ello podría llevar a que el municipio pueda legal y constitucionalmente cobrar el supuesto derecho de alumbrado público con base en la ley sustantiva que continuaría vigente.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 628, con número de registro digital: 31305.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2023 Y SUS ACUMULADAS 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 Y 47/2023, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DIVERSOS DIPUTADOS Y DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO POLÍTICO DEL ESTADO DE JALISCO DENOMINADO HAGAMOS, RESPECTIVAMENTE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **ocho de mayo de dos mil veintitrés**, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Ge-



neral de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintidós.

Lo anterior, en esencia, por considerar que en el procedimiento legislativo de reforma se cometieron diversas irregularidades con potencial invalidante que impidieron la participación democrática de todas las fuerzas políticas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Si bien compartí el sentido del proyecto, respetuosamente me separo de la mayoría de las violaciones al procedimiento legislativo detectadas en la ejecutoria, pues como lo expuse en la sesión respectiva esas consideraciones descansan sobre la base de que no existió una motivación que justificara la urgente y obvia resolución del asunto, siendo que como lo he expresado anteriormente en diversos precedentes sobre el tema (*por citar algunos la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020*,¹ *las controversias constitucionales 94/2016 y 95/2016*,² *así como la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020*)³ he sostenido que es menester realizar interpretaciones deferentes con el legislador, para considerar que existen casos en los que puede actualizarse una situación de urgencia y obvia resolución de los asuntos, siendo que **no es posible –incluso– exigirle una motivación sobre su proceder, sobre todo cuando los reglamentos internos de los órganos legislativos no prevean ese requisito, como es el caso que nos ocupa.**

Por lo que se refiere a las violaciones detectadas al procedimiento legislativas, ocurridas en la Cámara de Senadores, no considero que se trate de violaciones con potencial invalidante para el proceso legislativo.

No obstante, como adelanté considero existe una violación que sí afectó de forma trascendental el contenido democrático del Decreto impugnado consistente en que las minorías parlamentarias de la Cámara de Diputados no tuvieron la posibilidad de conocer el contenido de las iniciativas que estaban votando, ni de exponer sus puntos de vista sobre el contenido de las reformas, al no conocerlas.

En efecto, del análisis del procedimiento legislativo se desprende que: **(1)** en la sesión vespertina de seis de diciembre de dos mil veintidós de la Cámara de Diputados se recibió una iniciativa del titular del Ejecutivo Federal a las veinti-

¹ Fallada el veintidós de abril de dos mil veintiuno.

² Falladas en las sesiones de veintidós y veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

³ Fallada en la sesión de siete de septiembre de dos mil veinte.



tidós horas con doce minutos, misma que fue turnada a comisiones, decretándose un receso; **(2)** una vez reanudada la sesión, a las veintitrés horas con tres minutos, la Diputada de Morena Graciela Sánchez Ortiz, al hacer uso de la tribuna para presentar iniciativas, hizo de los Grupos Parlamentarios de Morena, Partido del Trabajo y Verde Ecologista, la iniciativa previamente presentada por el Presidente de la República y en esa misma presentación, la Diputada solicitó que en términos del artículo 82, fracción II, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados fueran dispensados todos los trámites de dicha iniciativa, por considerarse de urgente y obvia resolución, lo que fue aprobado por la mayoría; **(3)** en vista de lo anterior se omitió el dictamen del asunto en Comisiones y en esa misma noche, después de que varios Diputados de la minoría presentaron sus mociones suspensivas en las que alegaron que desconocían el contenido de lo que estaban votando (mismas que fueron desechadas), la iniciativa se discutió y se aprobó por votaciones mayoritarias cerradas, lo que ocurrió a la una con cuarenta y nueve minutos de la madrugada del siete de diciembre de dos mil veintidós.

En ese sentido, considero que, en este caso, retomándose lo que el Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes, relativos a las violaciones al proceso legislativo, se actualiza una violación al principio de equidad en la deliberación parlamentaria, pues los Diputados integrantes de la Cámara de Diputados, destacadamente los Diputados de las minorías parlamentarias no tuvieron ni la más mínima posibilidad de conocer el contenido de las iniciativas que estaban votando, ni de exponer sus puntos de vista sobre el contenido de las reformas, sencillamente por la razón de que no las conocían, cuestión que a mi parecer sí generó una vulneración a lo que disponen los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

Por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la determinación tomada en este asunto, pero separándome de las consideraciones expresadas en el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 39, con número de registro digital: 31646.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONA-



LIDAD 20/2020, RESUELTA EN SESIÓN VIRTUAL DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL OCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de ocho de octubre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que declaró la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal dos mil veinte.

Como lo señalé en la respectiva sesión, si bien comparto el sentido de la ejecutoria y la mayoría de sus consideraciones, disiento de algunas de ellas, así como de la declaración de invalidez de los artículos, que señalo a continuación.

• 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 este apartado se propuso, declarar la invalidez de las diversas disposiciones impugnadas al no existir una justificación en el procedimiento legislativo que respalde dichos cobros en función del costo de los materiales utilizados, por lo cual se genera una afectación al principio de gratuidad en el acceso a la información pública.

Al respecto, compartí el sentido del proyecto en este punto, salvo por aquellas porciones normativas que contienen cuotas iguales o menores de \$1.00 (un peso) por copias simples y de \$20.00 (veinte pesos) por información entregada en disco compacto o DVD, pues desde mi punto de vista, esas cuotas no resultan notoriamente desproporcionales, con independencia de que el legislador no hubiere justificado los costos respectivos. Derivado de ello, no comparto la declaratoria de invalidez de los siguientes artículos:

- 30, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana.
- 28, fracciones I y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla.
- 32, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro.
- 30, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo.
- 25, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán.



• Tema II. Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público

Si bien coincido con su inconstitucionalidad, no comparto todas las consideraciones que sustentan la misma.

Ello, pues al analizar las fracciones I, II y III de los artículos 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Carácuaro, 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jungapeo, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de La Huacana, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío y, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuzantla, todos del Estado de Michoacán para el Ejercicio Fiscal de 2020, la ejecutoria concluye que se actualiza una violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, tuteladas por el artículo 31, fracción IV, constitucional, al establecer un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que nada tiene que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino con la capacidad contributiva de los usuarios basada en su consumo de energía eléctrica, conforme a lo reflejado en el recibo que al caso expida la Comisión Federal de Electricidad, lo que si bien podría considerarse así en forma secundaria, no es acorde con el parámetro de regularidad constitucional que este Tribunal Pleno ha establecido en materia de derechos por alumbrado público, en el caso de las fracciones I y II.

En efecto, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012, 7/2013, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 97/2020, 20/2020, 101/2020 y 107/2020, entre otras, ha sostenido que normas como las analizadas en la especie que en realidad no establecen derechos sino impuestos sobre el consumo de energía eléctrica de los consumidores, transgreden el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal, al invadir el ámbito de competencias exclusivas de la Federación, siendo ése el motivo de la invalidez de las fracciones I y II, referidas.

Sin que pase desapercibido que tratándose de la fracción III, no se trata de un impuesto a la energía eléctrica, por lo que no actualiza el mismo motivo de inconstitucionalidad; sin embargo, dichas porciones normativas sí contravienen el artículo 31, fracción IV, constitucional, porque el monto del "derecho" no atiende al costo que representa al Estado prestar el servicio de alumbrado público, sino que introduce elementos ajenos a éste para determinar la base del tributo, como lo es la superficie del predio, lo que resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria.

• Tema III. Disposiciones transitorias que prevén la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha legislación



Al analizar las disposiciones transitorias impugnadas, se concluyó que éstas son contrarias al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que permite a las autoridades municipales allegarse de ingresos por contribuciones cuyos elementos esenciales no se encuentran en la Ley, dejando margen a la autoridad administrativa para su imposición.

No obstante, desde mi punto de vista, previo a la violación al principio de legalidad tributaria en su vertiente de reserva de ley, dichas normas resultan contrarias al derecho de seguridad jurídica, pues el contribuyente no sabe a qué atenerse, ya que no hay certeza ni de la obligación, ni del o los tributos que puedan establecerse en distintos ordenamientos, máxime que el segundo párrafo de los transitorios impugnados deja margen para la total arbitrariedad de las autoridades exactoras, pues basta con que dichas autoridades determinen la tarifa que a su consideración estimen adecuada para el pago de un ingreso no conceptualizado o enlistado en la ley relativa, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 20/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 994, con número de registro digital: 30006.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTES Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2022.

En sesión de trece de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de diferentes municipios del Estado de Tlaxcala, por vulnerar los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributarias, así como el de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información, al prever distintas cuotas por concepto de servicio de alumbrado, suministro de agua potable, acceso a la información pública, y búsqueda y reproducción de información no relacionados con acceso a la información.

En el tercer tema en comento relativo a cobros por acceso a la información pública, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de las normas impugnadas



por considerar que violan el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública, ya que del análisis de los procedimientos legislativos no se advierte que el legislador expusiera razón alguna para justificar los costos establecidos en concordancia con el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

Al respecto, anuncié voto aclaratorio respecto a la invalidez del cobro por copias certificadas, en concreto, del artículo 43, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xaloztoc, así como del numeral 44, fracción IX, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpulalpan, en razón de que, como he señalado en precedentes, la expedición de copias certificadas es un servicio que presta la administración pública, distinto de la búsqueda y entrega de información pública, por lo que no se rige por el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por otra parte, comparto la decisión asumida en el apartado relativo a legitimación procesal activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos únicamente por lo que hace al primer aspecto, pero respetuosamente me aparto del reconocimiento de legitimación para impugnar normas que prevén el cobro por el servicio de alumbrado público, suministro de agua potable, y búsqueda y reproducción de información no relacionados con acceso a la información, pues mi voto ha sido consistente en el sentido de desconocer legitimación procesal activa a dicho órgano constitucional autónomo cuando pretenda impugnar normas por violación, entre otros, a los principios de justicia tributaria y reconocerla únicamente en casos en que proponga verdaderas violaciones a derechos humanos.

En esta ocasión, considero que los conceptos de invalidez relacionados con las normas que prevén tributos por alumbrado público, suministro de agua potable, y búsqueda y reproducción de información no relacionados con acceso a la información, no se vinculan directamente con violaciones a derechos humanos, sino con la materia tributaria. En este orden de ideas, me aparto del reconocimiento en que se alude a derechos fundamentales tributarios para ser congruente con lo que he expuesto sobre la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por las razones expuestas, es que disiento de algunas de las consideraciones que sustentan la ejecutoria.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo I, junio de 2023, página 367, con número de registro digital: 31485.



VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA.

En sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y en la que impugnó el Decreto 183 mediante el que se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California; y, en específico, los artículos 8, fracciones II y III, 11, 21, 23, 24, 27, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", 36, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de dicha legislación.

Al respecto, suscribo este voto para desarrollar las razones por las que me separé del **parámetro de constitucionalidad** establecido en la sentencia, en torno a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración. Lo anterior, pues si bien la sentencia se construyó a partir de lo señalado en la acción de inconstitucionalidad 110/2016¹ y la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,² lo cierto es que se **incorporaron elementos al análisis que no formaron parte de dichos precedentes**, los cuales me parecen problemáticos en tanto que distorsionan el análisis que posteriormente se realiza de las normas impugnadas en lo específico.

Como explicaré más a detalle, considero que para determinar si una norma local viola la competencia exclusiva de la Federación para legislar en materia migratoria (artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General), **basta con verificar si la misma incide o no en el estatus migratorio de una persona, el diseño o implementación de la política migratoria, o bien, en las facultades de las autoridades federales de la materia. Ello, con independencia de si dicha regulación establece o no lo que en la sentencia se denomina como "mecanismos de protección a los derechos humanos de las personas migrantes."**

Por otro lado, también formulo el presente voto para expresar las razones por las cuales voté en contra de la propuesta y por la **validez** de los artículos 21,

¹ Resuelta en sesión de quince de enero de dos mil diecinueve.

² Resueltas en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho.



fracción I, y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, pues desde mi perspectiva estas disposiciones no inciden en la competencia exclusiva de la Federación en materia migratoria.

I. Voto concurrente sobre el parámetro de constitucionalidad aplicable al caso concreto

Como punto de partida, debe tomarse en consideración que el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General establece una facultad expresa a favor del Congreso de la Unión para regular cuestiones de emigración e inmigración, tal como puede observarse de la siguiente transcripción:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, **condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración** y salubridad general de la República. ..."

Éste es precisamente el fundamento constitucional que justifica la existencia de la **Ley de Migración**, la cual –como indica su propio artículo 1– tiene por objeto *"regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales."*

De este modo –en atención a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional³ y tal como sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016– **las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias**, en relación con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales. Específicamente, a las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas.

³ "**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."



En dicho precedente se sostuvo que esta prohibición regulatoria debía extenderse, incluso, a aquellos supuestos en los que únicamente se pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración, pues dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema, dado que la Ley de Migración está precisamente dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes.⁴

Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, el Pleno desarrolló con mayor especificidad los alcances de dicha facultad exclusiva. Al respecto, señaló que el hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, **no implica en modo alguno que la Ley de Migración sea "el único ordenamiento" en el país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes.**

Sobre ello, se explicó que –por el simple hecho de encontrarse en nuestro país– las personas migrantes se encuentran sujetas a una gran variedad de normas jurídicas civiles, mercantiles, penales, administrativas e, incluso, laborales, las cuales tienen poco o nada que ver con propiamente su *estatus migratorio*. Por tanto, la facultad constitucional a que se ha hecho referencia debe entenderse como la posibilidad de establecer derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica como extranjeros; por lo que **no puede considerarse que existe un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.**

Siguiendo estas premisas, el Tribunal Pleno determinó que la metodología a seguir en este tipo de casos consistía en **analizar el contenido específico** de las normas locales impugnadas y **determinar si el mismo incide de algún modo**

⁴ Bajo estas premisas, este Tribunal Pleno invalidó en aquella ocasión una disposición de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco que facultaba a las autoridades locales a exigir a los migrantes mostrar la documentación que acreditara su identidad, así como a solicitarles información y datos personales, cuando éstos se encontraran dentro de su territorio, con el objeto de **verificar su estatus migratorio, pues se estimó que dicha facultad era exclusiva de las autoridades federales.** La norma en cuestión establecía lo siguiente:

"**Artículo 4.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades competentes; y

"II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones."



en el estatus migratorio de las personas, o bien, si interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en este rubro, lo que podría actualizarse –según se dijo– en casos en que el contenido específico de la norma genere incidencia en la política migratoria del país o busque conferir derechos de residencia para extranjeros.⁵

Como mencioné al inicio, en la sentencia se retoman estos precedentes. Sin embargo, también se incorporan algunas consideraciones adicionales que no fueron desarrolladas en dichos asuntos. En concreto, se establece que para determinar si las normas locales invaden la competencia federal **es necesario "distinguir dos tipos de categorías de normas:"**

- i. Aquellas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro; y
- ii. Aquellas que *"atañen al débito de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes –lo que esta Corte ha denominado como mecanismos de protección para las personas migrantes–"*.

En mi opinión, esta distinción se aparta del criterio fijado en los precedentes y hace problemático el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas. Ello, pues en la sentencia se parece asumir que las normas locales que regulan aspectos relacionados con personas migrantes **serán compatibles con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General siempre que establezcan "mecanismos de protección de personas migrantes"**. Con lo cual, la

⁵ Conforme a este estándar, este Tribunal Pleno reconoció la validez de una disposición de la Constitución de la Ciudad de México que establecía que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponía a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos con independencia de su situación jurídica y bajo los criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. La norma en cuestión establecía lo siguiente:

"Artículo 11. Ciudad incluyente. ...

"I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. ..."



sentencia parece partir **una falsa dicotomía** en relación con el *contenido* de normas locales dirigidas a personas migrantes: **o establecen mecanismos de protección o inciden en la materia migratoria.**

Tal interpretación de las competencias locales y federal me parece inadecuada, toda vez que pierde de vista que es perfectamente posible que existan normas locales que al tiempo que establecen un mecanismo de protección, incidan también en el estatus migratorio o interfieran con las atribuciones de la Federación en este rubro (las cuales serían inconstitucionales por invadir la competencia federal); o bien, que sin incidir en la materia migratoria, regulen algún aspecto relacionado con personas migrantes, sin que ello necesariamente se traduzca en un "mecanismo de protección" (las cuales no serían inconstitucionales por invadir la competencia de la Federación).

A mi modo de ver, **una mejor interpretación** –la cual es además congruente con los precedentes– **es considerar que las normas locales serán inconstitucionales por invadir la facultad exclusiva de la Federación, siempre que incidan en el estatus migratorio de una persona o las facultades de las autoridades federales en la materia.** Ello, insisto, **con independencia de si dicha regulación establece o no mecanismos de protección a los derechos humanos de las personas migrantes, pues esta cuestión tiene en realidad un carácter secundario.**

Así las cosas, en la sentencia se declara la invalidez de diversas normas impugnadas bajo el argumento de que violan la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración. Al respecto, si bien compartí la declaratoria de invalidez de la mayoría de estas normas, lo hice por **consideraciones distintas**; partiendo precisamente de todo lo ya expuesto en torno al parámetro de constitucionalidad a la luz del cual se debieron analizar dichas disposiciones.

II. Voto particular respecto de los artículos 21, fracción I, y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California

En primer lugar, una mayoría de siete Ministras y Ministros votó por la **invalidez** del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, que establece que las personas migrantes y sus familias tendrán la obligación de "*[r]espetar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales y locales que de ella emanan, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California.*"



Lo anterior, al considerar que la totalidad del artículo 21 resultaba inconstitucional al no establecer o regular algún mecanismo de protección de migrantes y, por tanto, incidir en el ámbito exclusivo de la Ley de Migración. En consecuencia, al no reunirse la votación calificada para lograr la invalidez de dicha fracción en específico, en la sentencia se **desestimó** dicho planteamiento.

Sobre ello, contrario a lo señalado por la mayoría del Tribunal Pleno, considero que debió reconocerse la **validez** de dicha fracción, pues la misma se limita a establecer una obligación genérica a las personas migrantes en el sentido de respetar la Constitución de la entidad, las leyes y reglamentos estatales y locales, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California. Todo lo cual, desde mi punto de vista, en nada incide en el estatus migratorio o interfiere con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración.

En segundo lugar, en la sentencia se determinó declarar la **invalidez total** del artículo 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California,⁶ en el que el legislador local decidió implementar un registro estatal de migrantes que contendrá diversos datos personales de tales personas, con la finalidad de que sea una fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios, con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones.

De acuerdo con la mayoría del Tribunal Pleno, este registro constituye una intromisión en la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, pues **ya existe un Registro Nacional de Extranjeros dentro de la Ley de Migración** que se integra con toda la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente. Así, la sentencia considera que se genera una **dobles regulación** que genera el riesgo de entrar en contradicción y conflicto, razón por la que se

⁶ **Artículo 36.** Cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el Registro, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción.

"El Registro deberá contener una base estadística y referencial que servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones. Dicho Registro se alimentará tanto de fuentes propias como de toda información disponible de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras."



declara su **invalidez**. Al respecto, respetuosamente disiento del criterio mayoritario y, desde mi óptica, debió reconocerse la **validez** de dicha disposición.

Si bien es cierto que el artículo 63 de la Ley de Migración⁷ establece la existencia de un Registro Nacional de Extranjeros –el cual se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente– **ello no impide que los Estados puedan crear sus propios registros locales con la única finalidad de contar con información estadística y referencial para el diseño y/o implementación de políticas públicas locales.**

En mi opinión, la constitucionalidad de un registro de este tipo sólo podría verse comprometida si su finalidad fuera incidir en el estatus migratorio de los extranjeros o afectar facultades exclusivas de las autoridades migratorias. En cambio, tratándose de un Registro como el aquí impugnado, **cuya finalidad es simplemente contar con una fuente de consulta para la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas estatales y municipales que involucren la atención y protección de las personas migrantes en el ámbito de sus atribuciones, me parece que no existe una invasión de la esfera competencial de la Federación.**

Lo anterior es así, **máxime si se toma en consideración que como señala el propio precepto, la inscripción en el registro y el otorgamiento de información es plenamente voluntario para la persona migrante.**

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 68/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo I, diciembre de 2023, página 438, con número de registro digital: 32020.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2023.

⁷ **Artículo 63.** El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

"Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al Instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio."



VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021.

En la sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, en contra del Decreto 183 mediante el cual se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

El estudio de fondo del presente asunto se dividió en los apartados siguientes:

- **VI.1.** Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.
 - VI.1.1. Jurisprudencia sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.
 - VI.1.2. Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.
 - VI.1.2.1. Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración. Artículos 21, 23, 24, 27 y 36 impugnados.
 - VI.1.2.2. Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración. Artículos 8, fracciones II y III; 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados.
- **VI.2.** Deber de las entidades federativas de apegarse a los mecanismos de proyección establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
 - VI.2.1. Particularidades del sistema de competencias concurrentes constitucionales.
 - VI.2.2. Análisis del marco de competencias concurrentes en materia de los derechos de la niñez. Artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada.
- **VI.3.** Conformidad del artículo 11 impugnado con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que delimiten los delitos federales, así como con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.



- **VI.4.** Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, atento al contenido del artículo 8, fracción II, de la ley impugnada.

Ahora bien, derivado de la discusión en el Pleno enseguida desarrollaré un **voto concurrente**, en relación con los temas estudiados en los considerandos **VI.1.1., VI.1.2.2., VI.2.2. y VI.4.**, así como un **voto particular**, en lo que concierne al considerando **VI.1.2.1.**

VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración

En este apartado, la sentencia toma en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 110/2016, donde el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que de una interpretación de los preceptos 73, fracción XVI, y 124 de la Constitución Federal, se colige que es el Congreso de la Unión el que cuenta con la facultad exclusiva para regular cuestiones migratorias, con relación al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, de modo que las autoridades locales no cuentan con competencia para ello.

Asimismo, se señaló que al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno indicó que la emisión de normas a nivel local que estén relacionadas con las personas migrantes no es *per se* una invasión a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, sino que ello dependerá del contenido específico de las mismas.

En el caso ahí analizado, se determinó que el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México que establecía que "*las personas migrantes ... tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición ...*", se trataba de una norma de protección que no invadía la esfera competencial de la Federación, en tanto que no modificaba ni establecía obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con su condición.

Derivado de ambos precedentes, el proyecto aprobado concluye que para establecer si las normas locales invaden la competencia federal, es necesario distinguir dos categorías normativas:

- I. Las normas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro –como lo son los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país–; y,



II. Las normas que atañen al débito de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes –lo que esta Corte ha denominado como "mecanismos de protección para las personas migrantes"–.

Ahora, si bien, no participé en la resolución de los dos precedentes que retoma el proyecto, coincido con las consideraciones que los sustentaron, en lo que respecta a la facultad exclusiva del Congreso Federal y a la facultad residual de los Congresos Locales, en materia migratoria.

No obstante, respetuosamente me aparto de la interpretación que el proyecto aprobado realiza de los referidos precedentes en la que distingue sólo dos tipos de normas en esta materia: (i) aquellas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro y (ii) las normas que promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos de las personas migrantes y que ese sea el parámetro para verificar la constitucionalidad de las normas migratorias.

Lo anterior, por dos razones principales, la primera porque de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal,¹ las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por ello, toda vez que el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² establece, en lo que interesa, que el Congreso de la Unión tiene facultad para dictar leyes sobre la condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración; desde mi perspectiva, la facultad residual de las entidades federativas para legislar en materia de migración no se limita a normas de protección, sino a todas aquellas que no se relacionen con la condición o estatus de las personas migrantes ni con la política migratoria.

En ese sentido, considero que la constitucionalidad de las normas en esta materia, desde un punto de vista competencial, dependerá del análisis casuístico de

¹ **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."

² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. ..."



cada una de ellas y no, en automático, verificando únicamente si se trata de una norma de protección o no.

La segunda razón, es porque considero que la división tajante de las dos categorías normativas puede generar riesgos en el piso mínimo que la Constitución Federal, tratados y estándares internacionales han establecido en favor de las personas migrantes, el cual deben respetar, garantizar y proteger todos los Estados.

En efecto, tanto la Constitución Federal como diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte establecen diversas prerrogativas en favor de las personas migrantes que conforman el piso mínimo, tales como el derecho a la igualdad, no discriminación, acceso a la justicia, debido proceso, notificación, comunicación y asistencia consular, trato digno, libertad personal, de circulación y residencia, preservación de la unidad familiar, incentivo a la regularidad migratoria, no devolución, entre otros.

De este modo, si bien los Estados deben proteger tales derechos fundamentales y, como parte de esta protección emitir normas al respecto, lo cierto es que con el fin de cumplir las diversas obligaciones de respeto, promoción y garantía pueden, válidamente, emitir diversas disposiciones, siempre y cuando se realice dentro del ámbito competencial residual que les otorga la Constitución Federal en materia migratoria.

Por ello, me parece que la limitación que establece el proyecto, relativa a que las entidades federativas sólo pueden emitir normas de protección de los derechos humanos puede menoscabar el piso mínimo alcanzado en pro de las personas migrantes, pues afecta la posibilidad de que los Estados regulen cualquier otro aspecto, que no esté reservado al Congreso de la Unión, en beneficio de éstas.

VI.1.2.1 Invalidez de los artículos 21, fracción II; 23, 24, 27 y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar al respecto

A. Invalidez del **artículo 21, fracción II**, de la ley impugnada.

Tal como lo apunta el proyecto aprobado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016



declaró la invalidez del artículo 4o., fracción II, de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco³ –de contenido similar al artículo 21, fracción II, impugnado– por considerar que establecía una facultad de las autoridades estatales para verificar la situación migratoria de las personas, ya que los obligaba a proporcionar diversa información.

En ese sentido, además de que estimo correcta la aplicación análoga de dicho precedente, el siguiente análisis casuístico de la porción normativa en comento me lleva a la misma conclusión.

El artículo 21, fracción II, de la ley impugnada establece:

"Artículo 21. Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, según corresponda: ...

"II. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente, y ..."

De la porción normativa transcrita, se advierte que vincula a las personas migrantes y a sus familiares a proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente; por lo que si de conformidad con el artículo 3 de la misma legislación, la aplicación de ésta corresponde al Ejecutivo local, por conducto de las dependencias y a los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, es inconcuso que los requerimientos que deben atender las personas migrantes son aquellos que emitan las autoridades locales.

Lo anterior, evidencia su inconstitucionalidad, pues el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal en relación con el diverso 16, fracción III, de la Ley de Migración,⁴ establecen que el Congreso de la Unión es el único facultado para emitir normas relacionadas con el estatus de las personas migrantes, entre las que destacan las de verificación de dicha condición, de modo que

³ **Artículo 4.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: ...

"II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones."

⁴ **Artículo 16.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: ...

"III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y ..."



los migrantes están obligados a brindar la información pero con base en la legislación Federal, esto es, el artículo 16 de la Ley de Migración.⁵

Sin que pase inadvertido que de conformidad con el artículo 4o. de la Ley de Migración,⁶ la aplicación de ésta corresponde a la Secretaría de Gobernación, para lo cual, podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria, en tanto que si bien se pueden coordinar con los entes federativos para su aplicación, ello no implica que éstos por sí mismas, puedan legislar al respecto, pues reitero, ello está expresamente reservado al Congreso de la Unión.

Por todo lo anterior, compartí la declaratoria de invalidez de la fracción II, del artículo 21 de la Constitución Federal.

B. Invalidez del artículo 23, de la ley impugnada.

De la misma forma, coincidí con la declaratoria de invalidez del artículo 23 de la ley impugnada, toda vez que como lo apunta la sentencia, éste condiciona el goce del derecho de preservación de la unidad familiar a los extranjeros residentes temporales o permanentes en el Estado de Baja California, ya que establece:

"Artículo 23. Las y los mexicanos y extranjeros residentes temporales o permanentes en el Estado de Baja California, tienen el derecho a la preservación de la unidad familiar."

Desde mi perspectiva, la invalidez total del precepto obedece a que condiciona o limita el goce del derecho aludido a las personas residentes temporales o permanentes, el cual, conforme al artículo 2o. de la Ley de Migración⁷ constituye

⁵ **"Artículo 16.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: ...

"III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y ..."

⁶ **"Artículo 4.** La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria."

⁷ **"Artículo 2.** ... Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes: ...



uno de los principios de la política migratoria, cuya regulación es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Aunado a ello, el diverso 10,⁸ de la ley Federal y el numeral 111, primer párrafo, de su Reglamento,⁹ establece que son los mexicanos y las personas extranjeras residentes temporales o permanentes en el territorio nacional, así como los que soliciten la visa de residente ya sea temporal o permanente los que cuentan con dicha prerrogativa.

Así, si el precepto impugnado reconoce el derecho fundamental de preservación de la unidad familiar únicamente a los residentes temporales o permanentes, es inconcuso que limita el goce de ese derecho en contravención a la Ley de Migración y su Reglamento, los cuales también les reconoce ese derecho a las personas migrantes que soliciten visa de residente ya sea temporal o permanente.

Por dichas consideraciones, coincido con la invalidez del artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

C. Invalidez del **artículo 24** de la ley impugnada.

Por otra parte, compartí la invalidez del artículo 24, en su porción normativa "residentes temporales o permanentes", de la ley impugnada, que dice:

"Artículo 24. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las y los extranjeros **residentes temporales o permanentes** en el Estado de Baja California, en los términos de la legislación aplicable."

"Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país. ..."

⁸ **"Artículo 10.** El Estado mexicano garantizará a los migrantes que pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular, así como a aquéllos que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar."

⁹ **"Artículo 111.** Los mexicanos y las personas extranjeras residentes temporales o permanentes en el territorio nacional, así como los solicitantes de visa de residente temporal o permanente, tienen derecho a la preservación de la unidad familiar."



En virtud de que, de la lectura integral del precepto advierto que únicamente establece la obligación de las autoridades locales de brindar las facilidades y atender los cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las personas extranjeras, de modo que eliminando la porción normativa "residentes temporales o permanentes" no regula ningún aspecto de política migratoria ni prevé reglas relacionadas con la condición o estatus de las personas migrantes. De ahí, que comparta la invalidez del precepto en comento.

D. Invalidez del artículo 27 de la ley impugnada.

Asimismo, comparto la declaratoria de invalidez del artículo 27, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", que en su integridad dice:

"Artículo 27. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas migrantes **que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria**, en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones: ..."

Ello, toda vez que si bien, la sentencia sitúa su análisis en el apartado "VI.1.2.1. Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración" y parte de su argumentación se basa en el contenido del precepto y no sólo a la falta de competencia del Congreso local para legislar al respecto, lo cierto es que coincido en que dicho precepto estableció restricciones o limitaciones a los derechos laborales de las personas migrantes que no se comportan con el andamiaje normativo de la Ley de Migración.

En ese sentido, en mi opinión, el precepto en comento, al especificar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Baja California promoverá el derecho al trabajo únicamente de las personas migrantes que cuenten con el permiso correspondiente, es contrario al artículo 1o. constitucional y a los tratados internacionales que ha ratificado nuestro país en la materia, en virtud de que hace una distinción entre las personas que sean residentes legales en el país con el permiso correspondiente de las que no lo sean. Por tanto, comparto la invalidez del precepto mencionado.

E. Invalidez del artículo 36 de la ley impugnada.

Por último, comparto la invalidez del artículo 36 de la ley impugnada que es del tenor literal siguiente:



"Artículo 36. Cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el Registro, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción.

"El Registro deberá contener una base estadística y referencial que servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones. Dicho Registro se alimentará tanto de fuentes propias como de toda información disponible de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras."

Toda vez que establece la obligación de cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en la ley local, de invitarlo a ser inscrito en el Registro Estatal de Migrantes.

En ese sentido, considero que la obligación prevista en el precepto impugnado, así como el propio Registro previsto en el artículo 35 de la ley impugnada,¹⁰ son inconstitucionales al generar una distorsión respecto del Registro Nacional de Migrantes regulado en el artículo 63 de la Ley de Migración.¹¹

Lo anterior, toda vez que el registro federal, se implementó como parte de la política migratoria con la finalidad de llevar un control nacional de todas las personas extranjeras que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente. Por ello, estimo tienen la obligación de comunicar al Instituto Nacional de Migración cualquier cambio de estado civil, de naciona-

¹⁰ "Artículo 35. El Registro Estatal de Migrantes estará a cargo de la Subsecretaría, será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, de todos aquellos datos que pudieren facilitar su ubicación o la de sus familiares con el objeto de facilitar la reunificación familiar. En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."

¹¹ "Artículo 63. El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

"Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al Instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio."



lidad por una diversa a la que ingresaron, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días siguientes a éste.

Así, en mi opinión, el control estatal que prevé la legislación impugnada –aunque de inscripción voluntaria– invade parte de las atribuciones que le fueron conferidas exclusivamente al Congreso de la Unión.

VI.2.2. Validez de los artículos 8, fracciones II y III; 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, por no invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar al respecto

Tomando en cuenta que la constitucionalidad de las normas migratorias dependerá del análisis casuístico de cada una de ellas, coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 8, fracciones II y III; 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, que establecen lo siguiente:

"Artículo 8. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las Autoridades Migratorias, a fin de coadyuvar con las mismas, en las siguientes acciones: ...

"II. Brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

"III. Atención a las personas migrantes que son víctimas del delito, así como la prevención, persecución y su combate."

"Artículo 11. La Fiscalía General del Estado podrá determinar la creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes."

"Artículo 37. Además de lo estipulado en el Capítulo Vigésimo del Título Segundo de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, observando en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia, corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en materia de protección de derechos de las personas migrantes:



- "I. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio, mientras tanto no cumplan la mayoría de edad o no cuenten en el momento con persona alguna que ejerza sobre los mismos patria potestad, custodia, tutoría o cualquier otro tipo de representación legal, elaborando un plan de restitución de derechos que presentará ante el Instituto de Migración para ser considerado en la resolución del procedimiento administrativo; ...
- "III. Procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados, y solicitar al Instituto Nacional de Migración la reunificación familiar de niñas, niños y extranjeros, siempre y cuando esta sea acorde a su interés superior. De no proceder la reunificación familiar, se deberán buscar otras alternativas, que garanticen sus derechos y su bienestar; ...
- "V. Otorgar cuidado alternativo o acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración al Sistema para el Desarrollo Integral de la familia de Baja California, por conducto de la Procuraduría de Protección. ...
- "VII. En caso de que, la vida, seguridad y/o libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentren en peligro a causa de persecución o amenazas a la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos entre otros, así como en el presunto sometimiento a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, así lo asentará en el Plan de Restitución de Derechos adoptado, informando de manera inmediata al Instituto de Migración dicha condición para el otorgamiento del asilo político, al reconocimiento de la condición de refugiado o la necesidad de solicitar la protección internacional, y contactando a la representación consular correspondiente, y ..."
- "**Artículo 39.** Las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos, respetando su derecho a decidir declarar o denunciar hechos presuntamente constitutivos de delito ante las autoridades judiciales o ministeriales.
- "Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal



o Estatal, según el delito cometido, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente."

Del contenido de los artículos transcritos se advierte que el Estado y Ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las autoridades migratorias (dependencias federales correspondientes), con el fin de coadyuvar en brindar atención adecuada a las personas migrantes que enfrenten situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que la Fiscalía General del Estado cree agencias del Ministerio Público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes.

Por otra parte, teniendo como eje rector el interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia, establece que corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California, proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio; procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados o, en su caso, buscar otras alternativas, que garanticen sus derechos y su bienestar.

También establece que dicho Sistema debe otorgar cuidado alternativo en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración.

Además, en caso de que su vida, seguridad y/o libertad se encuentren en peligro, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la entidad, deberá asentarlos en el Plan de Restitución de Derechos adoptado, con el fin de informarlo de manera inmediata al referido Instituto para que se le otorgue asilo político, se le reconozca la condición de refugiado o se analice la necesidad de solicitar la protección internacional, sin perjuicio de contactar a la representación consular correspondiente.

Por ello, considero que las normas analizadas en este apartado no invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal ni menoscaban los derechos humanos de las personas migrantes.

Por el contrario, de su contenido advierto que potencializan los derechos que les son reconocidos como piso mínimo en el marco nacional e internacional de



derechos humanos, en tanto que constituyen normas de protección y atención a las personas migrantes que se encuentran en estado de vulnerabilidad, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes.

**VI.2.2. Validez de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII,
y 39 de la ley impugnada, por emitirse en el marco de competencia
concurrente en materia de derechos de la niñez**

De igual manera, coincido con las consideraciones sostenidas en este apartado, a partir de las cuales se concluye el reconocimiento de validez de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados, en virtud de que estimo que es la interpretación más benéfica y proteccionista para los niños, niñas y adolescentes.

Primero, comparto que tratándose de normas relacionadas con los infantes y adolescentes, las entidades federativas cuentan con facultad concurrente concedida por el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Federal para legislar al respecto, de modo que sus legislaciones, si bien no deben controvertir la norma general, ello no impide que adicione prerrogativas de protección para los menores.

En ese sentido, considero que las normas mencionadas, amplían el piso mínimo que la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece en favor de la infancia migrante, pues prevé normas de protección reforzada para este grupo en situación de vulnerabilidad, tal como la procuración por parte de las autoridades para la reunificación familiar, el cuidado de los menores en centros de asistencia social, así como diversas medidas en caso de que se identifiquen como víctimas de delitos.

Aunado a que las obligaciones que los preceptos impugnados le imponen al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California, no sólo son acordes a la Ley General y la Constitución Federal, sino también a la Convención de los Derechos del Niño, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Opinión Consultiva 21/14 sobre "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional."¹²

¹² Corte IDH, "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, Disponible en: [seriea_21_esp.pdf \(corteidh.or.cr\)](#).



Por ello, coincido con la validez de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, por emitirse en el marco de competencia concurrente en materia de derechos de la niñez, en concordancia con el estándar nacional e internacional en la materia.

VI.4. Validez del artículo 8, fracción II, de la ley impugnada, a la luz del derecho de igualdad y no discriminación

Siguiendo con el análisis casuístico de las normas impugnadas, coincido con la validez del artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados", de la ley impugnada, porque estimo que la interpretación literal que adopta el proyecto aprobado, es la más benéfica para los menores migrantes.

Ello es así, porque el hecho de que establezca que el Ejecutivo del Estado de Baja California y sus Ayuntamientos pueden celebrar convenios de colaboración con las autoridades Federales en materia migratoria, con el fin brindar atención adecuada a las personas migrantes que se enfrenten en situaciones de vulnerabilidad, como son a las niñas, niños y adolescentes no acompañados, a las mujeres, a las víctimas de delitos, personas con discapacidad y adultos mayores, no implica una exclusión de dicha protección a aquellos grupos que no fueron enunciados expresamente en el texto del precepto, pues sólo ejemplifica algunos de ellos.

Además, en todo caso, si el precepto impugnado estableciera una protección especial a las niñas, niños y adolescentes **no acompañados**; ello, no vulneraría el parámetro convencional que sobre la materia se ha establecido.

En la Opinión Consultiva número 21/14 sobre "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional",¹³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que los niños, niñas y adolescentes migrantes, gozan de una protección reforzada para la atención y recepción de éstos, haciendo énfasis en aquellos que transitan "no acompañados":

"167. En lo que se refiere a las niñas y niños no acompañados o separados, el derecho internacional impone sobre el Estado obligaciones específicas atendiendo a esta situación particular. Aun cuando no se cuenta con normativa específica

¹³ Ibidem.



para la protección de niñas y niños en situación de irregularidad migratoria, las directrices sobre modalidades alternativas de cuidado a niñas y niños contienen pautas respecto al acogimiento de niñas y niños que se encuentran en el extranjero 'sea cual fuere el motivo' y, en particular, de aquellos no acompañados o separados. ..."

Lo anterior, es acorde con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso d), relativo a que todos las niñas, niños y adolescentes, incluidos aquellos en detención migratoria, tienen derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica adecuada. Así como, con lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General número 6, relativo a la prohibición de privar de su libertad a las y los menores de edad no acompañados o separados de su familia fuera de su país de origen, garantizando con ello una protección reforzada a su favor.

En ese sentido, si bien comparto que la fracción II del artículo 8 de la ley impugnada, no excluye de dicha atención a las niñas, niños y adolescentes acompañados, lo cierto es que incluso de ser el caso que sólo va dirigido a los que sí lo son, el grupo de niñas, niños y adolescentes no acompañados goza de una especial protección reconocida internacionalmente, por lo que desde ese punto de vista, considero que tampoco vulneraría el derecho de igualdad y no discriminación como lo adujo la Comisión Estatal promovente.

Por las razones adicionales que mencioné, estoy a favor de reconocer la validez del artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados".

VI.1.2.1. la declaratoria de invalidez de las fracciones I y III del artículo 21 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California

Finalmente, si bien respecto de la fracción I del artículo 21 impugnado se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzarse la votación necesaria para declarar su invalidez, a continuación, expresaré las razones por las que desde mi perspectiva dicha fracción, así como la fracción III del mismo precepto son constitucionales.

Las fracciones en comento establecen lo siguiente:

"Artículo 21. Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, según corresponda:



"I. Respetar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales y locales que de ella emanan, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California; ...

"III. Los demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables."

De lo anterior, se advierte que las disposiciones previstas en las fracciones I y III del artículo 21, constituyen normas de remisión en virtud de que establecen como obligaciones para las personas migrantes y sus familias, respetar la Constitución, las leyes y reglamentos locales, así como cualquier disposición vigente en el Estado; y las demás que establezca la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.

En ese sentido, si de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal, las entidades federativas pueden regular todo aquello que no esté expresamente conferido a la Federación en el diverso 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, y las normas en comento, no versan sobre ninguno de esos rubros reservados, pues no se relacionan con el acceso y residencia de las personas migrantes, ni instrumentan facultades de verificación en cumplimiento a dicho fin, sino por el contrario, remiten a su cumplimiento, estimo que las mismas no invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Por ello, las obligaciones referidas no invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, ni menoscaban el piso mínimo que se reconoce en el marco nacional e internacional en beneficio de las personas migrantes.

En esa tesitura, considero que las fracciones I y III del artículo 21 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California son válidas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 68/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo I, diciembre de 2023, página 438, con número de registro digital: 32020.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2023.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2021.

En sesión de cuatro de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), en contra del artículo 31, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo,¹ reformado mediante Decreto Número 718, publicado el veintiocho de julio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

La mayoría de los integrantes del Pleno determinó que la norma impugnada persigue un fin legítimo que consiste en desincentivar la situación de adeudo de la obligación alimentaria para quien pretenda acceder a un cargo público. Asimismo, consideraron que dicha medida resulta idónea, pues constituye un medio vinculado con la finalidad de proteger y garantizar el pago de los alimentos, y que lo que se busca no es limitar el acceso al puesto, sino obligar al deudor alimentario a que se ponga al corriente con sus obligaciones. Además, estimaron que la medida sí es necesaria, pues el propio sistema normativo prevé supuestos de sanción a la morosidad alimentaria, por lo que el requisito impugnado sirve para reforzar el cumplimiento de pago de alimentos. Finalmente, determinaron que la medida sí es proporcional, porque el requisito cuestionado no representa una prohibición absoluta, ya que se trata de una restricción que no opera en términos irrestrictos, ya que tiene que ser declarada por autoridad judicial y puede cesar en cuanto el deudor cumpla con su obligación; de ahí que los beneficios esperados con el pago de alimentos son mayores que la restricción al acceso al cargo.

No comparto el sentido de la sentencia, estimo que ésta considera un fin constitucionalmente válido que no es aplicable al sistema de cargos públicos y se aleja de los precedentes en los que hemos señalado qué debe entenderse por "calidades" para acceder a una función pública.²

¹ **Artículo 31.** Para ser Comisionado se requiere:

" ...

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 28 DE JULIO DE 2021)

"V. No ser deudora o deudor alimentario moroso, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, tramite el descuento correspondiente;

" ... "

² Véase la tesis P./J. 123/2005, de rubro: "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE



Por otro lado, aún en el caso de que la protección a las personas deudoras alimentarias sea un fin constitucionalmente válido para el caso que nos ocupa (de lo que me separo), estimo que la medida no supera la grada de necesidad de un test ordinario.

La sentencia señala que el fin constitucionalmente válido es la protección de los derechos de las personas acreedoras alimentarias. Sin embargo, no toma en cuenta que la Suprema Corte, en diversos precedentes (controversia constitucional 38/2003 y acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 259/2020, 57/2021 y 85/2021, entre otras), ha establecido que cuando se analice una restricción para acceder a un cargo público, el test de proporcionalidad debe partir de si la restricción se justifica en función del correcto ejercicio del cargo a desempeñar. Es decir, en estos casos, la finalidad constitucionalmente válida deberá ser la profesionalización, efectividad y eficiencia del empleo en análisis.

En este sentido, el artículo 35, fracción VI, de la CPEUM³ establece que la ciudadanía podrá ejercer un cargo público en tanto cumpla con las calidades que establezca la ley. Por "calidades" debe entenderse los elementos intrínsecos (habilidades, conocimiento, experiencia) que permitan el buen desempeño de la función. Así, no veo como el no ser persona deudora alimentaria añade al buen ejercicio de la persona comisionada.

En cambio, tener como fin constitucional válido a la protección de las personas acreedoras alimentarias, implica que los requisitos para desempeñar un cargo público serían constitucionales siempre y cuando tengan como finalidad resolver una problemática social, aun cuando el requisito no se relacione con la eficiencia del desempeño de la función.

Considero que existen muchos fines constitucionales válidos e intenciones loables (como la protección a las personas deudoras alimentarias) pero que van más allá del buen ejercicio del empleo público. La postura de la sentencia abre la puerta al desarrollo de medidas que pretendan solucionar problemáticas sociales distorsionando la eficiencia del desempeño de la función pública, al establecer requisitos que no están relacionados con el cargo público a de-

SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD."

³ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; ..."



sempeñar. Por ello, en mi concepto una aproximación como la que propone la referida ejecutoria excede de las "calidades" que se pueden imponer al acceso a un cargo, en términos del artículo 35, fracción VI, de la CPEUM.

Aún en el caso, que no comparto, en que la protección de las personas deudoras alimentarias fuera un fin válido para restringir el acceso al cargo de persona comisionada del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Hidalgo y que el requisito de no ser persona deudora alimentaria estuviera dirigido a dicho objetivo, considero que hay mecanismos más adecuados y menos restrictivos. Por tanto, la medida no supera un test de igualdad ordinario.

La misma sentencia menciona que la legislación local ya cuenta con otras medidas que tienen por finalidad promover el cumplimiento de las obligaciones alimentarias (por la vía civil y penal)⁴ y que el requisito impugnado simplemente se inserta en el sistema.

⁴ Ley para la Familia de Hidalgo

"Artículo 141. El acreedor alimentista puede exigir el cumplimiento de la obligación ante el Juez Familiar cuando el deudor haya incurrido en mora."

"Artículo 141 BIS. Toda persona obligada al pago de pensión alimenticia-mediante sentencia firme o convenio debidamente ratificado ante el Juez de conocimiento, que incumpla con la obligación de dar alimentos por un periodo de tres meses consecutivos o discontinuos en un año, se constituirá en deudora alimentaria morosa, salvo que acredite estar al corriente del pago, cancele esa deuda, o bien, formalice el descuento correspondiente.

"De no desvirtuarse este incumplimiento, el Juez de lo Familiar ordenará de inmediato su inscripción en el Registro de Deudoras y Deudores Alimentarios Morosos.

"La persona deudora alimentaria morosa que acredite ante el Juez de conocimiento, haber cumplido con el pago correspondiente podrá solicitar la cancelación de la inscripción."

Código Penal para el Estado de Hidalgo

"Artículo 230. Al que incumpla con su obligación de dar alimentos a las personas que tienen derecho a recibirlos, se le impondrá prisión de tres a cinco años y multa de 100 a 400 días, además suspensión o pérdida de los derechos de familia en relación con el ofendido, hasta por el máximo de la pena privativa de libertad impuesta.

"Para los efectos de este artículo, se tendrá por consumado el delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se hayan dejado al cuidado o reciban ayuda de un tercero, no se hubiese reclamado el pago de los alimentos en la vía familiar, o se haya incumplido la resolución que condene al mismo.

"Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, para efectos de cubrir el monto de los alimentos o la reparación del daño, se determinarán con base en la capacidad económica y nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los dos últimos años."

"Artículo 230 BIS. Al deudor alimentario que con el propósito de evadir la obligación alimentaria que la ley determina para con su o sus acreedores alimentistas, renuncie a su empleo o ejecute actos tendientes a perderlo, reduzca sus ingresos, simule deudas o realice cualquier acto que lo coloque en estado de insolvencia, se le impondrá prisión de tres a cuatro años y multa de treinta a trescientos días.



Además, debe señalarse que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena que los salarios serán sujetos de retención o descuento para pagar las deudas alimentarias (determinadas por autoridad competente) exigidas a la persona trabajadora (artículo 38, fracción IV).⁵ Es decir, esta norma, sin limitar el acceso a un cargo público, ya obliga a las instituciones públicas a realizar los descuentos para procurar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias de su personal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 126/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo I, enero de 2023, página 401, con número de registro digital: 31178.

La tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, con número de registro digital: 177102.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017.

En la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 16/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León para impugnar diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

En dicho asunto, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno estuvieron de acuerdo en analizar los conceptos de invalidez que mediante una ampliación de demanda, hizo valer el Municipio actor en contra de distintos artículos de

"La misma pena se impondrá a aquellas personas que obligadas a informar acerca de los ingresos o a realizar el descuento a quienes deban cumplir con las obligaciones señaladas en los artículos anteriores, incumplan con la orden judicial de hacerlo."

⁵ **Artículo 38.** Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate: ...

IV. De los descuentos ordenados por autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador, y ..."



la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, al considerar que dicho ordenamiento constituía un primer acto de aplicación de las disposiciones de la Ley General de la materia.

Respetuosamente discrepo de las razones por las cuales la mayoría del Tribunal Pleno consideró pertinente analizar los conceptos de invalidez expuestos en la ampliación de la demanda, pues considero que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León no puede, de modo alguno, considerarse un acto de aplicación de la Ley Marco respectiva.

Al respecto, se debe mencionar que el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la **controversia constitucional 26/2008**, promovida por el Municipio de Macuspana, Estado de Tabasco, en sesión de trece de octubre de dos mil ocho, determinó que el artículo 10 de la Ley de Ingresos de dicho Municipio para el ejercicio fiscal de 2008, constituía un acto de aplicación de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios.

En dicho asunto, se precisó que el supuesto de promoción de la controversia consistente en "*el primer acto de aplicación de la norma*" no debe interpretarse en el sentido de que únicamente puede ser un acto concreto e individualizado en oposición a la generalidad de la norma combatida, sino en un sentido amplio, como **una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma hace efectiva la impugnación.**

De esta manera, se observó que la obligación de cumplimentar lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, en el sentido de no exceder en la contratación de financiamientos del 5 % (cinco por ciento) de los ingresos ordinarios del Municipio actor en el ejercicio fiscal respectivo, fue impuesta hasta el momento en el que se publicó la Ley de Ingresos Municipal del ejercicio fiscal de dos mil ocho, por lo que **dicho acto fue el que otorgó vigencia a la norma y colocó al Municipio en el supuesto normativo en mención.**

Por ello, se destacó que **existían referencias cruzadas entre uno y otro precepto**, pues el artículo 31 de la Ley de Deuda Pública local citada preveía que el endeudamiento tendrá que hacerse de conformidad con la Ley de Ingresos Municipal respectiva, en tanto que el artículo 10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Macuspana señalaba que el endeudamiento se haría atendiendo a lo dispuesto en el referido artículo 31; es decir, **no podía haber una separación entre las dos disposiciones atendiendo a sus relaciones normativas, pues ellas colocaban al Municipio en la situación de afectación que alegaba de manera concreta.** En ese sentido, se concluyó que efectivamente, el artículo



10 de la Ley de Ingresos del Municipio de Macuspana, Estado de Tabasco para el ejercicio fiscal de dos mil ocho constituía un acto de aplicación del diverso 31 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios, **al actualizar su contenido para el ejercicio fiscal de dos mil ocho.**

De acuerdo con ello, se concluyó que **una ley (o un reglamento) que pormenore o se emita con base en lo dispuesto en una diversa ley, puede concretar en perjuicio del actor lo previsto en esta última, caso en el cual se permite su impugnación a través de la controversia constitucional.**

Del anterior precedente derivaron las tesis aisladas **P. XIV/2009** y **P. XV/2009**, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL. El acto de aplicación con motivo del cual puede promoverse una controversia constitucional puede ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor. De esta manera, el supuesto de procedencia de la controversia consistente en el primer acto de aplicación de la norma, debe interpretarse en un sentido amplio, es decir, como una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma, hace efectiva la impugnación.". (Tesis P. XIV/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1152, registro digital: 167542).

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN REALIZADO EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE ESTA ÚLTIMA. En el supuesto de que el acto de aplicación de una norma general con motivo del cual se promueve controversia constitucional consista en una disposición de observancia general diversa a la impugnada, el cómputo del plazo para la promoción inicia a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general que actualiza el supuesto normativo, pues debe estarse a lo previsto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual el plazo para impugnar normas generales es de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, sin que sea necesario que entren en vigor.". (Tesis P. XV/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1292, registro digital: 167540).



Ahora bien, considero que **los anteriores criterios no resultan aplicables para considerar procedente el análisis de los planteamientos de invalidez expuestos en la ampliación de la demanda en contra de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, pues, contrario a lo afirmado por el Municipio actor, en el caso, **no nos encontramos en el supuesto de un acto de aplicación que derive de una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, a través del cual se actualicen situaciones de las que dependa su cumplimiento.**

En efecto, la Ley local de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no constituye propiamente un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pues si bien es cierto que existe una relación entre los referidos ordenamientos, ello es con motivo de la distribución competencial que el Congreso de la Unión realiza al emitir la Ley General mencionada, de manera que dicha relación normativa no es la que de manera concreta, podría colocar al Municipio en una situación de afectación competencial directa con respecto a la aplicación de la Ley General, sino que ello es con motivo del ejercicio soberano efectuado por el Congreso del Estado de Nuevo León al emitir la Ley local en cuestión.

Lo anterior es así, pues **no estamos en presencia de actualizaciones de supuestos normativos derivadas de una relación entre preceptos de igual o inferior jerarquía**, lo cual pudiera derivar en una situación de concreta afectación que justifique la impugnación en esta instancia constitucional de la mencionada Ley General, para ser analizada en el fondo del asunto, sino que **ello se ubica en el del desarrollo de facultades concurrentes ejercidas por el Congreso del Estado de Nuevo León**, al expedir la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León** que impugnó el Municipio actor.

La expedición de la referida Ley local tuvo lugar con motivo del ejercicio de la distribución competencial establecida en la Ley General de la materia, ajustándose los principios, bases y reglas establecidos por el Congreso de la Unión en la normativa marco o general; sin embargo, **la concreción normativa que pudiera afectar la competencia municipal alegada se surte con motivo de las previsiones establecidas en la legislación local**, pues la relación de complementariedad entre ambas legislaciones se da, en la medida en que la legislación general constituye el parámetro de validez a que se sujeta el Congreso estatal para emitir la ley que registrará los aspectos del ámbito local y que será aplicada por el orden municipal.



Ello es así, en la medida en que en las leyes generales, el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional; además de que no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que **una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, municipales, así como por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.**

Lo expresado tiene sustento en el criterio contenido en la **tesis P. VII/2007**, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, registro digital: 172739).¹

En vista de lo anterior, considero que el estudio de los conceptos de invalidez que hizo valer el Municipio actor en su ampliación de demanda debió abordarse en una controversia constitucional separada de la presente, partiendo del hecho de que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León no puede ser considerada como un acto de aplicación de la Ley General de la materia.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo II, mayo de 2022, página 1004, con número de registro digital: 30556.

¹ De texto: "La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, **las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.**"



VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2019 Y SUS ACUMULADAS 71/2019 Y 75/2019.

En sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Nuevo León y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.

A continuación, explicaré las cuestiones en las que respetuosamente no comparto la metodología y el sentido de la resolución en diversos temas.

Voto concurrente

Metodología de la sentencia

En el considerando octavo de la sentencia, denominado "Estudio de fondo de la cuestión B. [Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado]" se analizaron diversos argumentos que formularon las accionantes en el sentido de que las normas impugnadas vulneraban los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, en tanto que se apartaban del régimen constitucional previsto para las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares relacionados con las mismas, así como de lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas expedida por el Congreso de la Unión.

En este considerando, el Tribunal Pleno precisó que con la emisión de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, el Congreso local había replicado diversos contenidos de la legislación nacional referida. No obstante, se advirtió que también se modificaron, eliminaron o adicionaron distintas hipótesis normativas, por lo que debía valorarse hasta dónde esas variaciones se contraponían o resultaban incongruentes con lo previsto en la citada Ley General.

En consecuencia, se reconoció la validez y declaró la invalidez de diversas porciones de artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León.



Difiero de la metodología utilizada a efecto de declarar la inconstitucionalidad de todos los preceptos que sean distintos a la Ley General, atendiendo a las siguientes consideraciones.

En la acción de inconstitucionalidad 115/2017, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal determinó declarar la invalidez de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes al ser inconstitucionales por vulnerar los principios de legalidad, reserva y subordinación jerárquica de la ley, pues establecían aspectos que fueron reservados de manera exclusiva a la Federación, mediante la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En aquella ocasión me separe de consideraciones. Considero que las leyes generales no centralizan, en su totalidad la facultad legislativa y por ello los Congresos estatales conservan su potestad legislativa, siempre que mantengan su legislación dentro del sistema o conforme a los parámetros establecidos en la Ley General.

Al respecto, del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional en materia de anticorrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince, por la que se creó la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se advierte que el Senado de la República al emitir el dictamen en su carácter de Cámara Revisora, señaló que la Ley General distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno "para establecer las responsabilidades administrativas" y que si bien se establecen en actos formal y materialmente legislativos, ello no hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la Ley General.

Incluso en dicho dictamen estableció que: "*... contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema, que constituye el eje central de la reforma*".

Por otra parte, el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcio-



narios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo que las entidades federativas tienen la facultad de legislar en materia de responsabilidad administrativa, siempre y cuando no contravengan las bases mínimas que dispone la Ley General.

En este sentido, respetuosamente no comparto la metodología de la sentencia relativa a realizar un comparativo entre la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la ley local impugnada, y declarar inválido en esencia, todo aquello que es distinto a la Ley General, pues tal como se estableció en líneas precedentes, la reforma constitucional en materia de anticorrupción reservó a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local.

Bajo este contexto, en mi opinión en la Constitución Federal o en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no se prohíbe que se pueda ampliar el catálogo de conductas o de supuestos de responsabilidad administrativa. Los catálogos no son limitativos, sino que son, precisamente, un mínimo que tiene que ser respetado tanto por la legislación federal como por las legislaturas locales.

Voto particular

I. Parámetro diferenciado

No comparto la declaración de invalidez de las porciones normativas de los artículos 24, 75, 81 y 96 de la ley impugnada establecidas en la sentencia, debido que considero que estos únicamente amplían una conducta o de supuestos de responsabilidad administrativa, sin que ello conlleve la alteración o modificación del sistema de distribución de competencias previsto en la Ley General.

Tal como se ilustra a continuación:



Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León (ley impugnada)	Ley General de Responsabilidades Administrativas
<p>"Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley, cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción sean realizados por personas físicas que directa o indirectamente actúen a su nombre, representación y pretendan obtener mediante tales conductas, beneficios para dicha persona moral o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley."</p>	<p>"Artículo 24. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta Ley cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a su nombre o representación de la persona moral y pretendan obtener mediante tales conductas beneficios para dicha persona moral."</p>
<p>"Artículo 75. ...</p> <p>[Segundo párrafo]</p> <p>"La Contraloría y los Órganos Internos de Control podrán, imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean viables para garantizar el debido proceso y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave."</p>	<p>"Artículo 75. ...</p> <p>[Segundo párrafo]</p> <p>"Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave."</p>
<p>"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos II, III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:</p> <p>"I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; ..."</p>	<p>"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:</p> <p>"I. Tratándose de personas físicas:</p> <p>"a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;"</p>



"**Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

[Segundo Párrafo]:

"La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. **Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.**"

"**Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras.

[Segundo Párrafo]:

"La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos, sin perjuicio de poder ampliarlo por causas debidamente justificadas, cuando así lo soliciten los interesados. **Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente.**"

"**Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. ...

[Cuarto Párrafo]:

"Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora. De concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. **Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles.**"

"**Artículo 96.** Las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetos de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras. ...

[Cuarto Párrafo]:

"Cuando los entes públicos, derivado de la complejidad de la información solicitada, requieran de un plazo mayor para su atención, deberán solicitar la prórroga debidamente justificada ante la Autoridad investigadora; de concederse la prórroga en los términos solicitados, el plazo que se otorgue será improrrogable. Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso la mitad del plazo previsto originalmente."

II. Libertad configurativa de los Estados. Aumento del plazo para la caducidad de la instancia



En el considerando octavo de la sentencia, denominado "Estudio de fondo de la cuestión B. [Seguridad Jurídica y Legalidad: Parámetro diferenciado]", el Tribunal Pleno determinó por decisión mayoritaria reconocer la validez del artículo 74, párrafo quinto, salvo su porción normativa "por más de un año",¹ cuya porción se declaró inválida por decisión mayoritaria, al establecer que la Ley General conservó una reserva en materia de cuestiones procesales, por lo que salvo las excepciones expresamente previstas en dicha ley, en cuanto se refiere, por ejemplo, a la aplicación de disposiciones locales e, incluso, de supletoriedad, las Legislaturas locales no pueden afectar o alterar las instituciones de orden procesal o adjetivo, menos aún los plazos.

Si bien coincido con la sentencia en reconocer la validez del precepto antes señalado, respetuosamente no lo hago respecto de la invalidez de la porción normativa "por más de un año" y, en consecuencia, de las consideraciones relativas a que las legislaturas locales no pueden ampliar el plazo de caducidad.

Lo anterior debido a que como se estableció en líneas precedentes los Estados sí pueden legislar en materia de responsabilidades administrativas y por tanto, el legislador local al emitir el artículo 74, en la porción normativa "por más de un año", sí puede ampliar el plazo de caducidad, puesto que tiene libertad configurativa para ello, sin que ello conlleve la alteración o modificación del sistema de distribución de competencias previsto en la Ley General.

III. En relación con la extensión de efectos

En el considerando décimo segundo, apartado 12.1, se declaró la invalidez, por vía de extensión de efectos de los artículos 33, párrafo sexto, de la ley impugnada²

¹ "Artículo 74.

[Quinto párrafo]:

"En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse **por más de un año** sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor la caducidad de la instancia."

² "Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

...

[Párrafo sexto]:

"Tratándose de los particulares señalados en el artículo 32 de la presente Ley, cuando el incumplimiento sea a la fracción I de este artículo, así como a la presentación de las declaraciones de intereses y fiscal, la Contraloría u Órgano Interno de Control notificarán al infractor y a la dependencia encargada de la correspondiente contratación, que dicho particular no es apto para ser contratado o ser concesionario o permisionario de un servicio público, en virtud del incumplimiento mencionado."



y 107, fracción V, en las porciones "o permanente" y "Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando.", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,³ al inferir la posibilidad de imponer como sanción una inhabilitación definitiva, o la necesidad de que los particulares rindan declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

En la discusión manifesté estar en contra de la extensión de invalidez propuesta porque mi criterio es que la extensión de invalidez a normas no impugnadas debe ser excepcional. El hecho de que dicha extensión se justifique únicamente por la existencia del "mismo vicio" puede llevar a desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad si se tiene en cuenta que constituye un medio de control abstracto que se sigue siempre a instancia de una parte y con reglas procesales específicas. Por ello, la extensión debe entenderse como consecuencia de la relación de dependencia y no un medio para que el Tribunal revise de forma oficiosa e irrestricta cualquier norma, aun cuando su constitucionalidad no se cuestionó por quienes están legitimados.

En el caso, las porciones normativas se invalidaron por actualizar el mismo vicio de inconstitucionalidad y no como consecuencia de la relación de dependencia

³ **Art. 107.** El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial de la Administración Pública, y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: ...

"V. El Tribunal de Justicia Administrativa impondrá a los particulares que intervengan en hechos de corrupción o actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación temporal **o permanente** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. **Las sanciones administrativas aplicables a las personas jurídicas, se extenderán en el ámbito administrativo a los propietarios, tenedores, y administradores y personas con poder de mando.** También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la persona jurídica cuando se trate de hechos de corrupción o faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que se acredite la participación de sus órganos de administración, decisión o vigilancia, o de sus socios, accionistas, dueños o personas con poder de mando, en aquellos casos en que se advierta que la persona jurídica es utilizada de manera sistemática para participar en la comisión de hechos de corrupción o faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Para sancionar los hechos de corrupción cometidos por particulares y personas jurídicas, la ley considerara la capacidad económica de los responsables y la cuantía de la afectación."



de los artículos impugnados, lo que desde mi opinión lleva a desnaturalizar la acción de inconstitucionalidad que se sigue a instancia de parte y con reglas procesales específicas.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 178, con número de registro digital: 30844.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 210/2019.

En la sesión pública celebrada el ocho de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro y analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones del Decreto que reformó, derogó y adicionó la Ley sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Quintana Roo.¹ En este voto explicaré las razones por las que me aparté parcialmente de las consideraciones de la mayoría, así como aquellas por las que voté en contra.

Para fines prácticos, el estudio de fondo del asunto se dividió en cuatro incisos, respecto de los cuales coincidí en su mayoría con el sentido propuesto con excepción de los siguientes:

Al analizar el tema **a) Intervención de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo**, el Pleno determinó si la participación que el decreto atribuyó a la Secretaría de Seguridad Pública local interfería en el ámbito competencial que la Constitución reconoce al Municipio promovente, quien sostuvo que el decreto condicionaba la venta de bebidas alcohólicas en horarios extendidos a la obtención de un dictamen de anuencia emitido por la Secretaría de Seguridad, aspecto que vulneraba su esfera de competencia ya que la norma otorgó a la Secretaría y no al Municipio la facultad para definir las características, tipos de establecimientos y horarios de operación. La mayoría del Pleno determinó que, conforme al artículo 117 constitucional,² las entidades

¹ El decreto fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintidós de abril de dos mil diecinueve.

² **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso: ...



federativas cuentan con amplia libertad configurativa para emitir regulación relacionada con el combate y prevención del consumo problemático de alcohol.

Aunque estuve de acuerdo sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, no comparto que ese sea el fundamento para su reconocimiento, pues considero que declarar la validez de una norma con estas características, asumiendo que es una medida tendiente a combatir exclusivamente el consumo problemático de alcohol, compromete la esfera competencial de la que gozan los Municipios en términos del artículo 115 constitucional.

En mi opinión, la legislatura local evidenció durante el proceso legislativo que la norma tenía como finalidad proteger la seguridad pública mediante la prevención de los delitos relacionados con la venta de bebidas alcohólicas y no solamente combatir el consumo problemático de alcohol. De ahí que, contrario a lo que presupone la mayoría, la norma fue emitida en ejercicio de una facultad concurrente en términos de los artículos 21 y 115 constitucionales,³ y no sólo en el diverso 117 de la Carta Magna.

Por otro lado, al analizar el tema **B) Sanción administrativa grave**, el Pleno consideró que el legislador local era incompetente para establecer como falta administrativa grave el que un funcionario autorice la extensión del horario para vender alcohol a un establecimiento sin verificar que éste cuente con el dictamen de anuencia expedido por la Secretaría de Seguridad Pública local. La mayoría consideró que las entidades federativas no pueden ampliar el catálogo que la Ley General en la materia tiene previsto; sin embargo, no comparto esta conclusión, razón por la que me aparté de las consideraciones que sustentaron la invalidez.

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

³ "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; ..."



Desde mi punto de vista, y en congruencia con mi votación en las acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019,⁴ y el proceso legislativo que dio origen a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, mediante la cual se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción y, en particular, la fracción XXIX-V del artículo 73 que dispone la facultad del Congreso de la Unión para emitir la Ley General de Responsabilidades Administrativas, considero que la ley general no prohíbe ampliar el catálogo de conductas no graves, sino que éste sólo constituye un mínimo que debe ser respetado tanto por la legislación federal como por las locales.

El Senado de la República al emitir su dictamen como cámara revisora, señaló que la ley general distribuiría competencias entre los órdenes de gobierno "para establecer las responsabilidades administrativas" y que si bien, se establecen en actos formal y materialmente legislativos, ello no hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que deben hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general. El dictamen estableció que "... *contempla la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos, aplicables a todos los órdenes de gobierno, así como reservar a la Federación y a las entidades federativas la regulación de otras conductas que, atendiendo a la naturaleza y circunstancias específicas de cada uno de ellos, deban ser reguladas por la legislación federal o local; además de distribuir competencias, lo que permitirá una mayor articulación con el Sistema*".

En mi opinión, el presente asunto es un claro ejemplo del tipo de problemáticas específicas sobre las que debe reconocerse esta facultad, pues la entidad decidió introducir la conducta como una falta grave a partir del reconocimiento de sus propias necesidades en materia de seguridad pública y consumo problemático de alcohol, lo cual es producto de un contexto eminentemente local.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 210/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de marzo de 2023 a las

⁴ Asuntos resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte y primero de marzo de dos mil veintiuno, respectivamente.



10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 1100, con número de registro digital: 31330.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021.

I. Antecedentes

En la sesión celebrada el siete de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2021. En la sentencia se estudiaron diversas disposiciones de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, ("**la Ley impugnada**") expedida mediante el Decreto No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno. El Tribunal Pleno desestimó la acción respecto del artículo 21, fracción I y reconoció la validez de los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39. Asimismo, declaró la invalidez de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, párrafo primero, en su porción normativa "residentes temporales o permanentes", 27, acápite, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", y el 36. Finalmente, declaró la inconstitucionalidad, por extensión, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35, todos de la Ley impugnada.

2. Por un lado, al estudiar el apartado *VI.1.2. Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*, me separé parcialmente de la metodología, por las razones que desarrollo en el apartado III de este voto. Por otro lado, en el estudio del subapartado *VI.1.2.1.*, voté en contra de invalidar la totalidad del artículo 23, por las razones que señalo en el apartado IV de este voto.

II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo

3. La mayoría concluyó que debían invalidarse los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 de la Ley impugnada. Esto, en razón de que dichos preceptos inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, porque los preceptos inciden en las atribuciones de la Federación para establecer políticas



en ese rubro, invadiendo la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró declarar la invalidez por extensión de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la misma ley, por participar de los mismos vicios de inconstitucionalidad del artículo 36.

4. Por otra parte, la mayoría consideró que los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39, por tratarse de mecanismos de protección de las personas migrantes y, por ende, no invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión y caen dentro del ámbito de competencia legislativa del Congreso local demandado. Por lo anterior, dichos preceptos se examinaron a la luz del resto de conceptos de invalidez propuestos por la parte actora.
5. Luego, la mayoría concluyó que el artículo 11 no es contrario al diverso 73, fracción XXI, inciso a) constitucional, pues la alusión a la atribución de la Fiscalía General del Estado de Baja California para crear agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, no implica la creación de agencias del orden federal, sino, más bien, atiende a delitos del fuero común en los cuales las personas migrantes tengan la calidad de víctimas. Se consideró que tal mecanismo de protección es congruente, toda vez que las personas migrantes también pueden ser víctimas de delitos del fuero común, de ahí que tiene sentido que el Congreso local haya considerado oportuno contar con agencias especializadas que puedan atender a los migrantes en tanto víctimas de algún delito local y tomando en cuenta que son un grupo vulnerable. Asimismo, la mayoría consideró que el artículo 11 no es contrario al numeral 21 de la Constitución Federal, al no invadir alguna facultad o ámbito reservado al Ministerio Público Federal, toda vez que se limita a establecer la creación de una fiscalía especializada para la atención a delitos locales cometidos contra personas migrantes.
6. Finalmente, la mayoría concluyó que el artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados", no contraviene el principio de igualdad y no discriminación. Esto, toda vez que la norma es enunciativa y no limitativa, lo que por sí mismo es suficiente para desestimar una posible afectación a los derechos de igualdad y no discriminación. Se consideró que si bien, el precepto se refiere a niños y adolescentes migrantes "no acompañados", ello no implica que no se deba brindar atención a las infancias migrantes que sí estén acompañadas, ni mucho menos que las infancias migrantes únicamente se encontrarán en situación de vulnerabilidad acrecentada cuando no estén acompañadas.



III. Razones de la concurrencia del apartado VI.1.2. *Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*

7. En el apartado VI.1.2. *Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*, se consideró que la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración no puede entenderse como una prohibición absoluta para que las entidades federativas legislen en cuestiones que incidan en las personas migrantes. Se estimó que las normas son inconstitucionales si atienden al estatus migratorio de la persona extranjera o a la política migratoria, por vulnerar la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Por ello, la mayoría concluimos que no se puede considerar inconstitucional el Decreto combatido, en sí y por sí mismo, al legislar sobre la materia de migración. En ese sentido, se declaró infundado el concepto de invalidez, en el cual se aduce que el Decreto es inconstitucional en su totalidad. Yo estuve de acuerdo, en este respecto.
8. Tras esto, el estudio consideró que lo procedente era examinar, en lo individual, las normas que habían sido impugnadas por la accionante –pero por razones diversas–, a efecto de determinar si el legislador local invadió o no la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Es en este aspecto de la metodología, que diferí de la mayoría y por lo que emito mi concurrencia.
9. Aunque estoy de acuerdo en que se deben examinar individualmente las normas impugnadas, no me parece adecuado estudiar los artículos controvertidos bajo el argumento de la falta de competencia en materia migratoria, puesto a que en la demanda, la actora alegó su inconstitucionalidad bajo conceptos de invalidez distintos.
10. En consecuencia, considero que la metodología correcta habría sido que al momento de entrar al estudio de dichos preceptos bajo los conceptos de invalidez planteados por la accionante, este Pleno estudiara de oficio, en los artículos correspondientes, la falta de facultad en materia migratoria.
11. Ahora bien, como el resultado de dicha metodología me habría conducido a las mismas conclusiones, voté con el sentido del proyecto en este apartado.

IV. Razones del voto en contra de invalidar la totalidad del artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California



12. En el apartado VI.1.2.1. *Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*, la mayoría votó por invalidar el artículo 23, relativo al derecho a la preservación de la unidad familiar. La razón radicó en que el Congreso local invadió la competencia de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración, al restringir o condicionar dicho derecho a que las personas extranjeras cuenten con el estatus de residentes temporales o permanentes. En adición, se señaló que las condicionantes para el derecho a la preservación de la unidad familiar ya se encuentran previstas en la Ley de Migración.
13. Estuve **en contra** de invalidar la totalidad del artículo 23 porque considero que era suficiente declarar la invalidez de la porción normativa "residentes temporales o permanentes" de dicho precepto.
14. En principio, entiendo la preocupación de la mayoría de que no se module o restrinja el derecho a la preservación de la unidad familiar fuera de lo ya previsto en la Ley de Migración, la cual también reconoce dicho derecho a las personas extranjeras que pretendan ingresar al país de manera regular o, bien, pretendan regularizar su situación migratoria. Sin embargo, voté en contra pues considero que al eliminar únicamente la porción normativa "residentes temporales o permanentes" del artículo 23, la norma reconocería el derecho a la preservación de la unidad familiar de forma general a todos los extranjeros en el Estado de Baja California, por lo que se incluiría a las personas en dicha entidad pretendan regularizar su situación migratoria. Esto, sin perjuicio de que las personas que pretendan ingresar al país de manera regular escaparían de la jurisdicción del legislador local.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 68/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de diciembre de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo I, diciembre de 2023, página 438, con número de registro digital: 32020.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 2023.



Subsección 5

SENTENCIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2022.

1. En sesión de catorce de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 8/2022, derivada de la jurisprudencia por precedentes de la Segunda Sala al resolver los amparos en revisión 173/2022 y 230/2022. En ellos se determinó que la prohibición de vender, distribuir, emplear o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso, elaborados con PET o unicef, es inconstitucional. Por un lado, porque no se encuentra dentro de las facultades que le fueron atribuidas a las entidades federativas y, por el otro, porque no se ajusta a lo dispuesto por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Política Nacional en Materia de Gestión Integral de Residuos de Manejo Especial.

I. Consideraciones de la sentencia

2. La mayoría de los señores Ministros determinaron que se cumplía con los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad¹ previstos en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, así como en los

¹ Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.



diversos 231 y 232 de la Ley de Amparo, consistentes en que: i) la jurisprudencia en la que se establece la inconstitucionalidad haya sido notificada al órgano emisor de la norma; y, ii) que hayan transcurrido 90 días útiles desde que tal notificación surta efectos, sin que se haya superado el problema de constitucionalidad.

3. Lo anterior, porque el Congreso del Estado de Oaxaca fue notificado el veintisiete de octubre de dos mil veintidós y el plazo de 90 días útiles concluyó el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, sin que se hayan reformado o derogado las porciones normativas que son inválidas para superar el problema de inconstitucionalidad y adecuarlas a la jurisprudencia por precedentes establecida en los amparos en revisión 173/2022² y 230/2022.³

II. Voto aclaratorio

4. Concuero con las consideraciones de la sentencia, así como con la declaratoria de invalidez emitida al actualizarse dichos requisitos. La finalidad de este voto no es apartarme de sus consideraciones, sino más bien explicar mi participación en la sesión, en la que tal y como lo he hecho en un diverso precedente,⁴ aclaro la manera en la que considero debió conceptualizarse el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad que hoy nos ocupa, **con relación a la posibilidad de analizar la validez de las normas que en la jurisprudencia se consideran inconstitucionales.**
5. Aun cuando comparto las razones sostenidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca. Me parece que este Tribunal

² Resuelto en sesión de 17 de agosto de 2022, por unanimidad de cuatro votos respecto de la concesión del amparo en contra de artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek (Ponente), así como de la Ministra Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. Ausente la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

³ Resuelto en sesión de 17 de agosto de 2022, por unanimidad de cuatro votos respecto de la concesión del amparo en contra de artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek, así como de la señora Ministra Presidenta Yasmín Esquivel Mossa (Ponente). Ausente La Señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

⁴ Declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018.



Pleno de la Suprema Corte, previa declaratoria general de inconstitucionalidad, tendría que haberse abocado a analizar dicha norma para determinar si es o no constitucional.

6. Me gustaría señalar que yo formo parte del grupo de Ministras y Ministros que considera que, si bien la declaratoria general de inconstitucionalidad no tiene como objeto modificar, sustituir o interrumpir la jurisprudencia por reiteración que suscitó el procedimiento, sí requiere que el Tribunal Pleno analice si las normas que se consideran inválidas en la jurisprudencia efectivamente tienen el vicio de inconstitucionalidad que ésta identifica, por las siguientes razones.
7. La primera razón por la que lo estimo así es porque la Constitución exige, para la emisión de la declaratoria general de inconstitucionalidad, y la expulsión de la norma del sistema jurídico, una mayoría calificada de ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno. Es decir, si se parte de la premisa de que la función del Pleno en las declaratorias generales de inconstitucionalidad se circunscribe solo a verificar que ha transcurrido el plazo de noventa días desde la notificación de la jurisprudencia a la autoridad emisora sin que se haya superado el vicio de inconstitucionalidad, me parece que resulta difícil justificar, desde la perspectiva de los principios constitucionales, la necesidad de una mayoría calificada. Desde mi perspectiva, esta mayoría calificada sólo hace sentido si se estima que se exige para superar la presunción de validez de la norma, derivada de sus credenciales democráticas.
8. La segunda razón, consiste en que la omisión a tal análisis obstaculizaría el funcionamiento del sistema de jurisprudencia dentro del Poder Judicial de la Federación, así como para la consolidación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional que es el último intérprete de la Constitución.
9. Pues debe recordarse que la tesis jurisprudencial que suscita un procedimiento de declaratoria no necesariamente debe haber sido emitida por esta Suprema Corte. Es posible que la tesis haya sido emitida por un Pleno de Circuito o un Tribunal Colegiado. La imposibilidad de que el Tribunal Pleno verifique la existencia del vicio identificado en la jurisprudencia implicaría que se le tendría que dar efectos generales a ésta incluso si existen, en el mismo u otros circuitos, criterios contradictorios que podrían suscitar una contradicción de tesis. En otras palabras, considerar que la emisión de la declaratoria es una obligación automática de haber transcurrido el plazo sin superarse el vicio identificado en la jurisprudencia, podría tener como consecuencia que un



criterio establecido en un circuito prevalezca sobre los otros sin que esta Suprema Corte haya tenido la oportunidad de determinar cuál de éstos es correcto, por el sólo hecho de haberse establecido con anterioridad.

10. Adicionalmente, es posible que exista un criterio del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte en el que se establezca la constitucionalidad de la norma que, por no haber sido reiterado en suficientes ocasiones o no haber alcanzado mayoría calificada, no ha cumplido todavía con las condiciones para constituir jurisprudencia obligatoria. Considerar que, a pesar de ello, la Suprema Corte está obligada a declarar la inconstitucionalidad de la norma obligaría a que el criterio de los Tribunales Colegiados o Plenos de Circuito prevaleciera sobre el de este Alto Tribunal, a pesar de su carácter de tribunal constitucional e intérprete último de nuestra Constitución, que precisamente se intentó consolidar a través de la reforma de junio de dos mil once.
11. No paso por alto la objeción de que mi interpretación debilitaría la fuerza efectiva de la jurisprudencia por reiteración, pues la autoridad emisora de la norma, una vez notificada, no se sentirá igualmente vinculada a reformar o derogar la norma en cuestión en el plazo de 90 días si es posible que este Tribunal Pleno no declare posteriormente su inconstitucionalidad con efectos generales. Sin embargo, me parece que lo anterior es congruente en el contexto de un procedimiento dialógico que pretende la colaboración de poderes en la garantía de la supremacía constitucional.
12. Me parece perfectamente posible, en una democracia plural, en la que pueden existir desacuerdos razonables, que la autoridad emisora, generalmente el Poder Legislativo, siga considerando que la norma es constitucional. En ese supuesto, considero que es no sólo admisible, sino valioso que esté en posibilidad de expresar lo anterior a esta Suprema Corte y de tratar de justificar la constitucionalidad a través de argumentos que tendríamos que tomar en consideración al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad.
13. Pues no creo que este diálogo entre Poderes sea un obstáculo para la supremacía constitucional, al contrario. Me parece que el diálogo contribuye al modelo deliberativo de democracia que establece nuestra Constitución, así como al modelo de separación de poderes que, es cierto, exige pesos y contrapesos, pero también colaboración para cumplir con las finalidades y derechos constitucionales. Además, que la interpretación de esta Suprema Corte sea definitiva no significa que sea infalible. Es factible que a través del diálogo con el Poder Legislativo se identifiquen errores o mejores interpretaciones tanto de la Constitución como de la norma declarada inconstitucional.



14. Así, me parece que el que la Suprema Corte verifique que efectivamente se actualiza el vicio identificado por la jurisprudencia, después de haber escuchado la opinión de la autoridad emisora, no sólo es susceptible de contribuir a un modelo de justicia dialógica, sino también a una mejor tutela de nuestra Constitución.
15. Por las razones anteriores, es que se debió conceptualizar de esta manera el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, que hoy nos ocupa, con relación a la posibilidad de analizar la validez de la norma que en la jurisprudencia por precedentes se consideran inconstitucionales.

Nota: La sentencia relativa a la declaratoria general de inconstitucionalidad 8/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1690, con número de registro digital: 31958.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 2023.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PROMOCIÓN, COMIENZA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, SIN QUE DEBAN EXCLUIRSE LOS DÍAS INHÁBILES AL REALIZAR EL CÓMPUTO RESPECTIVO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, SI EL ÚLTIMO DÍA FUESE INHÁBIL, LA DEMANDA PODRÁ PRESENTARSE AL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN VII Y 16, FRACCIÓN I, AMBOS





DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 15 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

VI. INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4º. CONSTITUCIONAL.

VII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL FUNCIONA COMO UN PRINCIPIO RECTOR DE LA ACTIVIDAD INTERPRETATIVA RELACIONADA CON CUALQUIER NORMA JURÍDICA QUE TENGA QUE APLICARSE A UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE EN UN CASO CONCRETO QUE PUEDA AFECTAR SUS INTERESES.

VIII. DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.

IX. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

X. IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

XI. IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.

XII. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. SE ENCUENTRA PROTEGIDO BAJO EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, EN TANTO SE TRATA DE UNA EXPRESIÓN DE LA INDIVIDUALIDAD DE LA PERSONA, RESPECTO DE SU PERCEPCIÓN SEXUAL Y DE GÉNERO ANTE SÍ MISMO, POR LO QUE SÓLO A ELLA CORRESPONDE DECIDIR AUTÓNOMAMENTE CUÁL ES ESA IDENTIDAD.

XIII. IDENTIDAD DE GÉNERO. IMPLICA EL DERECHO DE CADA PERSONA A QUE LOS ATRIBUTOS DE LA PERSONALIDAD ANOTADOS EN REGISTROS Y DOCUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN COINCIDAN CON LAS DEFINICIONES IDENTITARIAS QUE TIENEN DE ELLAS MISMAS Y, EN CASO DE QUE NO



EXISTA TAL CORRESPONDENCIA, EXISTA LA POSIBILIDAD DE MODIFICARLAS.

XIV. IDENTIDAD DE GÉNERO. EL LEGISLADOR TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLEMENTAR LOS MECANISMOS NECESARIOS PARA EL RECONOCIMIENTO, TUTELA Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANS, PARA LO CUAL DEBE ESTABLECER LA POSIBILIDAD DE QUE PUEDAN ADECUAR SU SEXO PSICOLÓGICO AL LEGAL A TRAVÉS DEL ACTA REGISTRAL, DE LO CONTRARIO SE VULNERARÍAN LA IDENTIDAD PERSONAL, LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, LA INTIMIDAD Y LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS TRANS.

XV. DERECHO A LA IDENTIDAD DE GÉNERO. PARÁMETRO CONVENCIONAL.

XVI. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

XVII. DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.

XVIII. REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

XIX. IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). EL PROCEDIMIENTO IDÓNEO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO ES EL DE NATURALEZA FORMAL Y MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA.

XX. IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR EL PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO Y DEMÁS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD.

XXI. DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS MENORES. ESTÁ ÍNTIMAMENTE LIGADO A LA INDIVIDUALIDAD ESPECÍFICA DE LA PERSONA Y A LA VIDA PRIVADA E IMPLICA LA POSIBILIDAD DE TODO SER HUMANO DE AUTO-



DETERMINARSE Y ESCOGER LIBREMENTE LAS OPCIONES Y CIRCUNSTANCIAS QUE LE DAN SENTIDO A SU EXISTENCIA.

XXII. IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.

XXIII. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

XXIV. LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.

XXV. TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. ES EXIGIBLE CUANDO LA NORMA IMPUGNADA CONTIENE UNA DISTINCIÓN BASADA EN LA EDAD DE LAS PERSONAS QUE SOLICITAN EL LEVANTAMIENTO DE UN ACTA DE NACIMIENTO NUEVA PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA, POR IMPACTAR DIRECTAMENTE EN EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

XXVI. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LA FINALIDAD DE ESTABLECER LA MAYORÍA DE EDAD PARA QUE UNA PERSONA SEA TITULAR DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, DESDE UNA VISIÓN GENERAL Y AMPLIA, SÍ SE ENCUENTRA ESTRECHAMENTE VINCULADA CON LA FINALIDAD CONSTITUCIONAL COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "TENER AL MENOS 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS", DEL ARTÍCULO 134 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO B), DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

XXVII. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LA DISTINCIÓN REALIZADA ENTRE PERSONAS ADULTAS Y PERSONAS QUE NO HAN CUMPLIDO LOS DIECIOCHO AÑOS DE EDAD PARA PODER SOLICITARLA, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "TENER AL MENOS 18



AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS", DEL ARTÍCULO 134 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO B), DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

XXVIII. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. EL REQUISITO DE TENER DIECIOCHO AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS PARA SU SOLICITUD, VULNERA EL DERECHO DE LA NIÑEZ A SU IDENTIDAD DE GÉNERO Y EL RECONOCIMIENTO DE LA MISMA EN LOS REGISTROS Y DOCUMENTOS DE IDENTIDAD, AL HABER ALTERNATIVAS PARA RESPETAR DICHO DERECHO, Y QUE AL MISMO TIEMPO ESTABLECE SALVAGUARDAS PARA CUMPLIR CON SU OBLIGACIÓN DE PROTEGER A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "TENER AL MENOS 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS", DEL ARTÍCULO 134 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO B), DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

XXIX. RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO AUTOPERCIBIDA EN EL ACTA DE NACIMIENTO. LINEAMIENTOS QUE DEBE SEGUIR EL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR AL REGULAR EL PROCEDIMIENTO DE RECTIFICACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "TENER AL MENOS 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS", DEL ARTÍCULO 134 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO B), DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

XXX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA QUE DENTRO DEL PLAZO DE DOCE MESES SIGUIENTES A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN, EMITA LAS NORMAS NECESARIAS A EFECTO DE QUE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECTIFICACIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE IDENTIDAD DE GÉNERO, CUMPLAN CON LOS ESTÁNDARES SEÑALADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "TENER AL MENOS 18 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS", DEL ARTÍCULO 134 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, INCISO B), DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2022 Y SU ACUMULADA 47/2022. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS



HUMANOS Y COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 19 DE JUNIO DE 2023. PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	33-34
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tiene por impugnado el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, adicionado mediante Decreto No. 75 publicado el once de febrero de dos mil veintidós.	34-35
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 43/2022 es oportuno. El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 47/2022 es oportuno.	35-37
IV.	LEGITIMACIÓN	Los escritos iniciales fueron presentados por partes legitimadas para ello.	37-40
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	La causal de improcedencia planteada por el Poder Legislativo del Estado de Baja California es infundada.	40-41
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<ul style="list-style-type: none">• Principio de interés superior de la infancia y la adolescencia.• Igualdad y no discriminación.• Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad.• Derecho a la identidad de género.	41-78
	VI.2. Caso concreto	Escrutinio estricto. <ul style="list-style-type: none">• Primera grada.• Segunda grada.	78-95



		<ul style="list-style-type: none"> • Tercera grada. <p>Lineamientos.</p>	
<p>VII.</p>	<p>EFFECTOS</p> <p>Declaratoria de invalidez.</p>	<p>Este Tribunal Pleno vincula al Congreso del Estado de Baja California para que realice las modificaciones necesarias al código civil estatal, con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, que proteja el interés superior de la infancia.</p> <p>La invalidez surtirá efecto a los doce meses siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso Local.</p>	<p>95-96</p>
<p>VIII.</p>	<p>DECISIÓN</p>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para Estado de Baja California, adicionado mediante el Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós, por las razones expuestas en el apartado VI de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, ese Congreso Estatal deberá legislar con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el recono-</p>	<p>96</p>



		<p>cimiento de la identidad de género autopercebida, que atienda al interés superior de la niñez, tal como se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	
--	--	---	--

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecinueve de junio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022, promovidas por Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, respectivamente, contra el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, reformado y adicionado mediante Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. **Presentación.** Mediante escrito recibido el catorce de marzo de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja Califor-



nia, adicionado mediante Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

La accionante estima violentados los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 5, 11, 18, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 16, 24 y 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 3, 4, 5, 7, 8 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso, esencialmente, los siguientes conceptos de invalidez:

El artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, exige tener al menos dieciocho años de edad cumplidos como requisito para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, con lo que se excluye a las personas que se encuentran fuera de ese rango de edad para acceder a ese procedimiento registral, aspecto que contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal de género, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes.

Lo anterior porque la norma impugnada presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género, de manera que le permita acudir ante la instancia administrativa competente a solicitar la expedición de una nueva acta de nacimiento por haber discordancia entre el sexo con que se identifica y el que le fue legalmente asignado al nacer.

El precepto es desproporcional e irrazonable, en virtud que no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de edad para acceder al procedimiento registral, por lo que resulta discriminatorio.

La norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y resulta desproporcional, pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de ejercer su derecho al libre desarrollo de la



personalidad, así como al reconocimiento de su identidad personal y de género en el ámbito jurídico, al negársele la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad del precepto impugnado, la accionante estructura el concepto de invalidez de la siguiente manera:

1. Igualdad y no discriminación

El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es Parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El principio de igualdad y no discriminación permea en todo el ordenamiento jurídico. Todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se*, incompatible con la misma.

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación; es decir, el deber de cuidado a cargo de las y los legisladores impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formulan para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.



2. Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad

El principio de la dignidad humana como sustento de los derechos humanos ha sido reiterado en una diversidad de instrumentos internacionales, tanto en el ámbito internacional como en el regional, pues reafirma el valor de la persona humana y la igualdad en la protección de sus derechos que, de manera intrínseca, le pertenecen y que también se ha identificado como el fundamento de una concepción universal de los derechos humanos.

Del derecho a la dignidad humana deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Por ende, el reconocimiento de la dignidad lo constituye la posibilidad de todo ser humano de autodeterminar y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones.

Así, de este derecho se desprenden otros tales como la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes a todo ser humano como tal.

Concretamente, sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad, debe destacarse que la Constitución mexicana otorga una amplia protección a la autonomía de las personas, al garantizar el goce de ciertos bienes que son indispensables para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen.

En el orden jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en el artículo 1o. constitucional y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. Al respecto, en la sentencia dictada en el amparo directo 6/2008, el Pleno del Alto Tribunal sostuvo, entre otras cosas, que el individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que, para él, son relevantes.



En dicho precedente se explicó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad permite la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo, de tal manera que supone el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.

En este orden de ideas, la Primera Sala del Máximo Tribunal ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad tiene una dimensión externa y una interna. Desde el punto de vista externo el derecho da cobertura a una genérica "libertad de acción" que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad. En cambio, desde una perspectiva interna el derecho protege una "esfera de privacidad" del individuo en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal.

El citado amparo directo 6/2008 señaló que el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, así como en qué momento de su vida, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral; y, por supuesto, la libre opción sexual, pues todos estos aspectos, evidentemente, son parte de la manera en que el individuo desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo él puede decidir en forma autónoma.

En ese mismo precedente, se determinó que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento al derecho a la identidad sexual y a la identidad de género, porque a partir de éstos el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad.

En efecto, se sostuvo que la reasignación sexual que decida una persona, puede comprender o no una cirugía para ese fin, con el objeto de adecuar su estado psicosocial a su físico y, de ahí vivir en el sexo con el que se identifica plenamente, innegablemente constituye una decisión que forma parte del libre desarrollo de la personalidad, en tanto es una expresión de la individualidad de



la persona, respecto de su percepción sexual ante sí mismo, lo que influye decisivamente en su proyecto de vida y en sus relaciones sociales.

Por lo anterior, es contrario al libre desarrollo de la personalidad e identidad sexual mantener legalmente a una persona en un sexo con el cual no se identifica, pues solo a partir del respeto a su identidad sexual mediante la adecuación de su sexo legal a su sexo psicosocial es que podrá realizar su proyecto vital que, en forma autónoma, tiene derecho de decidir.

3. Implicaciones del libre desarrollo de la personalidad en materia de identidad sexual y de género, y su relación con la identidad personal, la vida privada y la propia imagen

Dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal, sexual y de género, entendiéndose por el derecho a la intimidad, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos; el derecho a la propia imagen, como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; a la identidad personal, entendida como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás.

Es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos, internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual y de género, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual y expresión de género.

Lo anterior, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público, por lo que al ser la sexualidad un elemento esencial de la persona y de su *psique*, la autodetermi-



nación sexual forma parte de ese ámbito propio y reservado de lo íntimo, la parte de la vida que se desea mantener fuera del alcance de terceros o del conocimiento público.

Es así como la identidad de género forma parte de esta esfera personalísima de libertad, si se entiende como concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los sentimientos que esto conlleva; se relaciona con cómo el individuo vive y siente su cuerpo desde la experiencia personal y cómo lo lleva al ámbito público, es decir, con el resto de las personas. Por ende, se trata de la forma individual e interna de vivir el género, la cual podría o no corresponder con el sexo con el que se nace.

Por otro lado, el derecho a la propia imagen implica el aspecto que uno conserva para mostrarse a los demás y que la doctrina ubica, a su vez, dentro del derecho a la intimidad, lo que se constituye como un derecho personalísimo perteneciente al ámbito propio del ser humano, fuera de la injerencia de personas extrañas.

Es a partir de la identidad personal, que comprende la sexual y de género, que la sociedad identifica a cada individuo y lo distingue de los demás, a través de elementos o datos, como el nombre, el sexo, la filiación, la edad, sus calidades personales, sus atributos intelectuales o físicos o bien, de la conjunción de todos o algunos de ellos.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la opinión consultiva OC-24/17, en cuanto a la modificación de los registros y los documentos de identidad para que estos sean acordes con la identidad de género autopercebida. Así, estableció que los procedimientos deben estar regulados e implementados de conformidad con ciertas características mínimas, de manera que ese derecho se vea efectivamente protegido y así evitar que se violen los derechos de terceras personas o menoscabar el principio de seguridad jurídica, pues esta debe quedar garantizada a través de procedimientos que aseguren que los trámites de reconocimiento de identidad de género, no impliquen alteración de la titularidad de los derechos y las obligaciones jurídicas que pudieran corresponder a la persona con anterioridad a la inscripción del cambio, ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados.



Asimismo, destacó que los Estados deben desplegar esfuerzos para que las personas interesadas en que se reconozca su identidad de género autopercebida en sus registros y documentos de identidad, no sean sometidas a cargas irrazonables, y que los procedimientos correspondientes estén basados únicamente en el consentimiento libre e informado del solicitante sin que se exijan requisitos como las certificaciones médicas y/o psicológicas u otros que puedan resultar irrazonables o patologizantes.

De igual forma mencionó que si bien los Estados tienen en principio una posibilidad para determinar los procedimientos más adecuados para la rectificación del nombre y/o sexo y/o género, debe destacarse que el procedimiento que mejor se ajusta a los requisitos establecidos en la apuntada opinión consultiva es aquél de naturaleza materialmente administrativa, dado que el proceso de carácter jurisdiccional eventualmente puede incurrir en algunas formalidades excesivas que se observan en los trámites de esa naturaleza.

En similares consideraciones ha coincidido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 346/2019, en la cual sostuvo que el trámite para la expedición o adición de un acta de nacimiento por reasignación sexo genérica, la vía administrativa registral, a diferencia de la judicial, es idónea y de mayor protección a los derechos humanos de las personas transgénero que la solicitan, particularmente a la identidad y a la privacidad, dado que esta clase de trámites es susceptible de cumplir con los estándares de privacidad, sencillez, expeditéz y la adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento.

4. Principio de interés superior de la infancia y la adolescencia

La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene por objeto establecer y garantizar el desarrollo de la personalidad, así como el disfrute de cada uno de los derechos que les han sido reconocidos.

Destaca su reconocimiento en la Norma Suprema, en su artículo 4o., párrafo noveno, que establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez garantizando de manera plena sus derechos.



El Congreso de la Unión emitió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de dos mil catorce, la cual establece que el objeto será garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de la infancia conforme a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en la materia.

El principio del interés superior de la niñez se erige como eje central en el actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano cuando se involucren a las niñas, niños y adolescentes, el cual implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida.

De esta manera, todas las autoridades tienen el deber de asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se involucre a niñas, niños y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, los cuales son elementos para su desarrollo integral.

En ese sentido, el principio implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad puesto que requieren de una protección especial.

Tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de las niñas, niños y adolescentes, debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a sus intereses y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de las personas menores de edad.



5. Derecho de las infancias y adolescencias a ser escuchadas o a participar

El Alto Tribunal ha sostenido que el derecho de ser escuchados y de participar de las niñas, niños y adolescentes se encuentra reconocido implícitamente en el artículo 4o. constitucional y comprende, entre otros elementos, los siguientes:

- Que las niñas, niños las y los adolescentes sean escuchados.
- Que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez.

Es decir, el derecho a ser escuchado o participar, no se circunscribe únicamente a los procesos jurisdiccionales, sino que debe garantizarse en todas aquellas medidas que tengan efectos en el referido sector de la población.

Por otra parte, el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño reconoce el derecho humano de todas las infancias a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan a la niñez, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones en función de la edad y madurez.

En relación a ese precepto, el Comité de Derechos del Niño en la Observación General Número 12 de veinte de julio de dos mil diecinueve, determinó que el Estado no puede partir de la hipótesis que las niñas, los niños y las y los adolescentes de determinada edad son incapaces de expresar sus propias opiniones y convicciones; por tanto, tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para evaluar la capacidad y madures de la niñez y la adolescencia como titulares de derechos humanos.

En ese sentido, el Estado debe tomar las medidas adecuadas para garantizar que las niñas, los niños y las y los adolescentes se les vislumbre como como portadores de derechos, con libertad para expresar opiniones, así como garantizar el derecho a que se le consulten cuestiones que le afectan, desde las primeras etapas de la infancia.

Por su parte, la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que, para garantizar la protección de sus derechos, las autoridades deben



tomar las medidas necesarias para promover la participación de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos aspectos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y su madurez.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos –al emitir la Opinión Consultiva OC-17/2002– ha precisado que *"hay una gran variedad en el grado de desarrollo físico e intelectual, en la experiencia y en la información que poseen quienes se hallan comprendidos en aquel concepto. La capacidad de decisión de un niño de 3 años no es igual a la de un adolescente de 16 años. Por ello debe matizarse razonablemente el alcance de la participación de un niño en los procedimientos, con el fin de lograr la protección efectiva de su interés superior, objetivo último de la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en este dominio."*

Asimismo, la Corte ha sido enfática en señalar que el derecho de participación de las infancias y adolescencias no se satisface únicamente con la posibilidad de expresar sus intereses, sino que esta participación debe ser tomada en cuenta en todas aquellas cuestiones en que se vean involucradas sus prerrogativas fundamentales.

6. Principio de autonomía progresiva

El principio de autonomía progresiva se encuentra previsto, primordialmente, en el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño, del cual se desprende que a medida que las niñas y los niños van adquiriendo competencias cada vez mayores, se reduce su necesidad de orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades respecto de las decisiones que afecten sus vidas.

Del precepto aludido se advierte que el vocablo *"apropiadas"* elimina la posibilidad de que las madres, padres u otras personas responsables del cuidado de las infancias tengan la impresión de que se les autoriza para impartirles cualquier tipo de dirección u orientación que les parezca oportuna, pues dicha orientación debe estar encaminada a fomentar el respecto a los derechos de las personas menores de edad, por lo que las personas encargadas de su cuidado deben respetar la medida en la cual la o el infante es capaz de ejercer tales prerrogativas por cuenta propia.



Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha enfatizado que el reconocimiento de la creciente autonomía de las infancias implica considerar el ejercicio independiente de sus derechos humanos, por lo que se espera que los Estados Partes tomen medidas protectoras en las que se hagan presentes las facultades de las infancias.

Adicionalmente, de los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se desprende que el principio de autonomía progresiva exige una transformación radical del enfoque tradicional que atribuye a las niñas y niños un papel de receptores pasivos del cuidado protector de las personas adultas, por uno que los reconozca como protagonistas activos, con el derecho a participar en las decisiones que afectan su vida diaria.

Así, el principio en mención pretende que las infancias y adolescencias ejerzan sus derechos humanos en forma progresiva, sin que ello dependa de una edad o de la capacidad de ejercer sus derechos, pues todas las prerrogativas reconocidas a favor del sector de la población en comento se aplican bajo un marco de protección.

A. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

La reforma al artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, publicada el once de febrero de dos mil veintidós, tuvo el objetivo de regular la posibilidad de expedir una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género de aquellas personas que así lo soliciten ante la autoridad registral en la entidad, sin mayor requisito que la expresión libre e informada de su voluntad, con el ánimo de reconocer su identidad de género, así como el derecho humano de igualdad ante la ley y prohibición de discriminación.

Es decir, el legislador local buscó garantizar a todas las personas el derecho a la identidad de género autopercibida, mediante un trámite administrativo ágil, accesible y eficaz.

Sin embargo, la Comisión accionante advierte que el legislador local previó que únicamente las personas *mayores de dieciocho años de edad cumplidos*, están legitimadas para solicitar el procedimiento respectivo, lo cual conculca los



derechos humanos de igualdad y no discriminación en razón de la edad, así como al libre desarrollo de la personalidad, la identidad personal, sexual y de género, la intimidad y la vida privada de las niñas, niños y de las y los adolescentes.

Tal situación constituye una discriminación por exclusión tácita, ya que el legislador creó un régimen jurídico implícito, de manera injustificada, que excluye de su ámbito de aplicación a las niñas, niños y adolescentes, pues únicamente permite que accedan al procedimiento administrativo de levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, a las personas que cuenten cuando menos con dieciocho años de edad cumplidos, sin hacer mención alguna a las infancias y adolescencias.

No se pierde de vista que en términos de la codificación sustantiva civil local, las personas menores de edad no cuentan con personalidad jurídica para ejercitar sus derechos o contraer obligaciones en forma personal; sin embargo, ello no es razón suficiente para negarles la posibilidad de acceder al ya referido procedimiento, pues bien pueden hacerlo a través de sus representantes, como padres, madres, tutores o de la persona que corresponda.

Así pues, el hecho que una persona no cuente con la edad legal requerida para acceder por propio derecho a la jurisdicción estatal no debe ser nunca un motivo para negarle la capacidad jurídica que le permita intervenir en un acto encaminado a la protección y observancia de sus derechos, ni es un obstáculo para que una persona adquiera conciencia de sí misma.

No debe perderse de vista que la identidad de género se enlaza con la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la percibe, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento. En ese sentido, la identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la autoidentificación y que hace referencia al historial que una persona tiene de su propio género, el cual no se encuentra sujeto a una edad determinada.

Al respecto, estima pertinente referir que, de acuerdo con la *Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género de 2018*, emitida por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, evidencia que la mayoría



de las personas participantes identificaron que su identidad de género no correspondía a la asignada en su nacimiento en edades tempranas. Por tanto, la infancia y adolescencia constituyen las etapas en las que las personas reconocen su identidad de género.

En ese sentido, resulta indispensable que el Congreso Local de Baja California reconozca a las niñas, los niños y las y los adolescentes el ejercicio pleno de su identidad de género, libre desarrollo de la personalidad y autodeterminación personal.

Ello debido a que el Estado no puede partir de la premisa que una niña, un niño o adolescente es incapaz de expresar sus propias opiniones, por el contrario, debe dar por hecho que las infancias y adolescencias tienen la capacidad de formar sus propias opiniones y reconocer que tienen derecho a expresarlas.

Por otro lado, el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General No. 7, se sostuvo que con frecuencia se hace caso omiso de la capacidad de acción del niño como participante en la familia, comunidad y sociedad o se rechaza por inapropiada en razón de su edad o inmadurez.

De lo anterior, se evidencia que históricamente el mencionado sector de la población ha sido silenciado bajo el argumento que carecen de conocimientos o vivencias en razón de su edad.

Ello representa una reducción de oportunidades para desarrollar la capacidad de adoptar un comportamiento autónomo, creando así las condiciones para justificar su exclusión en la toma de decisiones.

La señalada visión es resultado de una perspectiva adultocéntrica, la cual consiste en que las personas adultas consideran que son superiores a niñas, niños y adolescentes en los espacios en los que conviven e interactúan cotidianamente.

Ante tal panorama, se estima trascendental que la sociedad y las instituciones superen esa perspectiva, con el objeto de privilegiar los derechos humanos de las infancias y adolescencias, pues también son titulares de todas las prerrogativas fundamentales reconocidas en el marco de regularidad constitucional vigente.



En ese contexto, la accionante solicita expulsar del sistema jurídico local vigente la norma impugnada, toda vez que se trata de una norma que se encuentra permeada de una visión adultocéntrica que obstaculiza el ejercicio pleno de las personas menores de dieciocho años de edad, pues otorga un trato discriminatorio en razón de edad, inobservando los principios de autonomía progresiva y del interés superior de la niñez y adolescencia.

Finalmente, señala que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 73/2021, el Pleno del Máximo Tribunal determinó declara la invalidez de un precepto normativo del Código Civil para el Estado de Puebla, el cual únicamente permitía a las personas mayores de dieciocho años de edad, acceder a un procedimiento administrativo para el reconocimiento de su identidad de género, por tanto, dichas consideraciones sustentadas en ese asunto son igualmente aplicables al presente asunto.

Test de escrutinio estricto

Señala la necesidad de realizar un escrutinio más estricto cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa como la edad y tiene un impacto diferenciado en las infancias y adolescencias trans con motivo de su identidad de género.

Por tanto, debe realizarse un escrutinio estricto de la norma donde se analice si cumple una finalidad constitucional imperiosa, además, analizar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucional y, que la distinción legislativa sea la menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa.

En el caso concreto, la Comisión Nacional estima que la disposición normativa que se impugna persigue como finalidad constitucional imperiosa la protección al interés superior de la niñez y la adolescencia, reconocido en términos del artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal, por lo que podría considerarse que la norma supera la primera grada del análisis.

En cuanto a que la medida debe estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, considera que se supera, pues con la limitación de edad se busca proteger el principio del interés superior de la niñez.



En cuanto a la tercera grada, estima que no se trata de la medida menos restrictiva, pues existen medidas alternativas para lograr el fin, que son menos lesivas o restrictivas, ello pues la presunción en el sentido que permitir el reconocimiento de identidad de género mediante la modificación de acta pudiera generar un daño a las personas menores de edad, no necesariamente puede darse. Por tanto, el legislador debió establecer reglas específicas y quizá más reforzadas para asegurarse que la niña, niño o adolescente manifieste ante la autoridad competente, de manera segura y verídica, cuál es el género con el que se identifica.

4. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintidós el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **43/2022** y lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

5. **Admisión.** Por acuerdo de veintidós de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

6. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad por parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California.** Por escrito depositado el once de marzo de dos mil veintidós en la Oficina de Correos de México, con residencia en el Estado de Baja California y recibido el veintitrés siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, por conducto de su presidente,



promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, adicionado mediante Decreto No. 75, publicado el once de febrero de dos mil veintidós.

7. Conceptos de invalidez. La Comisión Estatal promovente, en sus conceptos de invalidez argumenta, en esencia, lo siguiente:

El artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California dispone que, únicamente, las personas que tengan al menos dieciocho años de edad cumplidos pueden solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, con lo que quedan excluidas las personas que se encuentran fuera de ese rango de edad para acceder a ese procedimiento registral, aspecto que contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal, sexual y de género, en perjuicio de niñas, niños y adolescentes.

Lo anterior porque la norma impugnada presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género, de manera que le permita acudir ante la instancia competente a solicitar la expedición de una nueva acta de nacimiento por haber discordancia entre el sexo con el que se identifica y el que le fue legalmente asignado al nacer.

El precepto es desproporcional e irrazonable, en virtud que no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de edad para acceder al procedimiento registral, resultando discriminatoria, vulnerando el derecho a la igualdad pues tiene por efecto excluir de forma injustificada a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de ejercer su derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como al reconocimiento de su identidad personal, sexual y de género en el ámbito jurídico.

a) Derecho a la igualdad y no discriminación

El artículo 1o. de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte. Asimismo, establece la



prohibición de discriminar por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular los derechos y libertades de las personas.

Dicha prohibición se hace extensiva a todas las autoridades del Estado, desde sus respectivos ámbitos de competencia.

La norma impugnada transgrede lo dispuesto en los artículos 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los cuales se refieren al deber que tienen los Estados a respetar y garantizar los derechos reconocidos en ambos instrumentos sin discriminación alguna.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en los casos en los que alguna ley hace alguna distinción, debe analizarse si ésta descansa sobre una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.

En otro tenor, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que aprueben los Estados Partes y a su aplicación.

En ese sentido, teniendo como base que la norma impugnada atenta contra lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en lo dispuesto por el numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicita la declaración de invalidez de la norma reclamada, por resultar discriminatoria al excluir injustificadamente a las personas menores de dieciocho años de edad para acceder al procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California.

b) Derecho al libre desarrollo de la personalidad

Este derecho se entiende como la capacidad de decisión que tiene una persona de realizar acciones en su persona, siempre y cuando no afecte a terceros, además, implica el derecho que tiene cada individuo a que los atributos de la personalidad anotados en sus registros de nacimiento y otros documentos coincidan con las definiciones que tienen de ellos mismos.



El derecho al libre desarrollo de la personalidad deriva del derecho a la dignidad humana que a su vez se encuentra previsto en el artículo 1o. constitucional.

Al respecto en la sentencia dictada en el amparo en revisión 6/2008, el Pleno del Máximo Tribunal sostuvo que todo individuo tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida y la manera en que logrará sus objetivos. Además, que la reasignación sexual que decida una persona puede comprender o no una cirugía para este fin, con el objeto de adecuar su estado psicosocial a su físico y de ahí vivir con el sexo con el que se identifica plenamente, aspecto que constituye una expresión de la individualidad de la persona, respecto de su percepción sexual ante sí mismo, lo que influye decisivamente en su proyecto de vida y en sus relaciones sociales.

Asimismo, en ese precedente se concluyó que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento al derecho a la identidad sexual y a la identidad de género, ya que a partir de éstos el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad.

Consecuentemente, es contrario al libre desarrollo de la personalidad e identidad sexual mantener legalmente a una persona en un sexo con el cual no se identifica.

c) Derecho a la propia imagen, a la identidad personal, sexual y de género

El derecho a la propia imagen se refiere a la forma en la que el individuo se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y las acciones que lo individualizan ante la sociedad y permite identificarlo.

Lo anterior no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales, sino, en cuanto a cómo se percibe la persona con base en sus sentimientos y convicciones de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, público y privado.



Es así como la identidad de género forma parte de esa esfera personalísima de libertad, si se entiende como concepto que se tiene de uno mismo como ser sexual y de los sentimientos que esto conlleva.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva OC-24/2017, en la que destacó que los Estados deben desplegar esfuerzos para que las personas interesadas en que se reconozca su identidad de género autopercibida en sus registros y documentos de identidad no sean sometidos a cargas irrazonables y que los procedimientos correspondientes estén basados únicamente en el consentimiento libre e informado del solicitante sin que exija requisitos como las certificaciones médicas y/o psicológicas u otros que puedan resultar irrazonables o patologizantes.

Resulta contrario a los derechos fundamentales de libre desarrollo de la personalidad e identidad sexual, mantener legalmente a una persona en un sexo en el que no se identifica.

En ese sentido, todo individuo, independientemente de su edad, debe ser protegido por el Estado en lo que atañe a su esfera de reserva de su intimidad, de su vida privada y de su propia imagen, impidiendo injerencias arbitrarias.

d) Principio de interés superior de la infancia y adolescencia

La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene como objetivo establecer y garantizar el desarrollo de la personalidad, así como el disfrute de cada uno de los derechos que les han sido reconocidos y las responsabilidades de las autoridades de los tres niveles de gobierno tienen como objetivo el desarrollo armonioso de la personalidad de la niñez y el disfrute de los derechos que les han sido reconocidos, correspondiendo al Estado precisar las medidas que adoptará para alentar ese desarrollo en su propio ámbito de competencia.

Dicho principio implica que la protección de sus derechos debe realizarse por las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad puesto que requieren de una protección especial.



Tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de las niñas, niños y adolescentes, debe llevarse a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquellas, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a sus intereses y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil y garantice el bienestar integral de este grupo.

En el caso, si bien el precepto no prohíbe expresamente la rectificación administrativa para el cambio de sexo a las personas menores de 18 años, sí contiene implícitamente una restricción legal que impide obtener la reasignación sexogenérica a una persona que aún no los cumple.

Así, la porción normativa combatida impide a las infancias y adolescencias que acudan a solicitar la adecuación de su acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género, con lo que se violenta el acceso al derecho a la identidad y al libre desarrollo de personalidad.

En consecuencia, la norma impugnada resulta discriminatoria y contrario al interés superior de las infancias y adolescencias por generar una diferenciación injustificada, por tanto, debe declararse inconstitucional y ser expulsada del orden jurídico de la entidad.

8. Registro del expediente, acumulación y turno del asunto. Mediante proveído de veintiocho de marzo de dos mil veintidós, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **47/2022** y dada la identidad existente respecto del decreto impugnado con el combatido en la acción de inconstitucionalidad 43/2022, ordenó su **acumulación** al citado medio de control constitucional. En ese mismo proveído turnó el expediente a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

9. Admisión. Por acuerdo de treinta de marzo de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite el asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes; estimó innecesario requerir a los órganos legislativos y ejecutivos estatales para que remitieran copias certificadas del proceso legislativo de la norma impugnada y del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en virtud



que tales requerimientos se realizaron en la acción de inconstitucionalidad 43/2022. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

10. Informes del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. Mediante escritos depositados en la Oficina de Correos de la localidad (el once y veintiuno de abril de dos mil veintidós), Juan José Pon Méndez, en su calidad de consejero jurídico del Estado de Baja California y en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, compareció a rendir los informe solicitados en las acciones de inconstitucionalidad 43/2022 y 47/2022, expresando que los actos cuya invalidez se reclaman en los medios de control constitucional, son ciertos, pues la gobernadora del Estado, en uso de sus facultades conferidas por el artículo 49, fracción I, de la Constitución Local, promulgó y ordenó publicar en el Periódico Oficial de la entidad federativa, el decreto mediante el cual se adicionó el artículo 134 BIS del Código Civil para el Estado de Baja California.

11. Informes del Poder Legislativo del Estado de Baja California. Por diversos escritos presentados por la diputada Julia Andrea González Quiroz y el diputado Manuel Guerrero Luna, en su calidad de presidenta y secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, respectivamente, rindieron el informe solicitado, manifestando lo siguiente:

- El artículo 134 Bis, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California tiene su origen en el dictamen número 1, de la Comisión de Igualdad de Género y Juventudes, el cual dio comienzo al Decreto 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado, partiendo que la autoridad legislativa realizó sus actuaciones siempre ajustadas a derecho y en apego a la Constitución de esa entidad y la Constitución Federal.

- El ordenamiento legal motivo de impugnación es el resultado de un proceso legislativo que consiste en una serie de actos tendientes a elaborar y aprobar una ley o decreto. Enfatizando que los trabajos legislativos fueron llevados a cabo en ejercicio de la soberanía que reviste a la Legislatura de Baja California.

- Los argumentos planteados por las Comisiones promoventes son inoperantes, toda vez que el precepto reclamado no violenta los principios y derechos



referidos en sus escritos de demanda, ya que su adhesión al cuerpo normativo del código civil local se encuentra dotada de legalidad en cuanto al fondo y al procedimiento legislativo que la creó, pues dicho artículo fue debidamente analizado para que su ingreso pudiera formar una adecuada armonía con los demás preceptos legales ya existentes.

- Considera que el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, fue adicionado con el objeto de establecer los documentos y requisitos necesarios para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, precisamente para garantizar los derechos humanos, por ello la norma no viola ningún principio constitucional, ya que el beneficio del artículo es precisamente el reconocimiento de identidad de género, es decir, una prerrogativa a favor de las personas que se encuentren interesadas en adquirir el reconocimiento de un nuevo género.

- Lo anterior, lejos de causar un perjuicio genera un beneficio a la sociedad para los grupos considerados como vulnerables, pues el artículo del Código Civil Local establece un debido procedimiento apegado a la legalidad, el cual pretende el reconocimiento del nuevo género para quienes así lo deseen siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley para su trámite; los cuales son indispensables para legitimar los actos, entendiéndose que tal procedimiento preserva los derechos de igualdad, libre desarrollo de personalidad, no discriminación, identidad personal, identidad de género, de imagen y la intimidad, entre otros.

- Expone que el requisito de mayoría de edad exigido no genera incertidumbre jurídica ni vulnera ningún principio, ya que el Congreso Local, al proponer el procedimiento de levantamiento de acta de nacimiento nueva, promueve el respeto, la no discriminación y la igualdad entre todas las personas, lo cual más allá de la obtención de un documento, intenta erradicar el rechazo, el aislamiento y negación social, de garantizar un piso parejo en cuanto a oportunidades para el desarrollo y bienestar, en condiciones que permitan a cada persona, sin distinción alguno, construir su propio proyecto de vida.

- Los requisitos señalados en el precepto combatido son razonables, pues se manifiesta el consentimiento libre e informado del solicitante, en este caso, ser



ciudadano con dieciocho años cumplidos con capacidad de ejercicio, el cual resulta idóneo para que una persona puede ejercer personalmente tales derechos de obrar y cumplir las obligaciones correspondientes.

- Menciona que en el artículo impugnado no existe una limitante textual en el que los menores de edad no puedan ejercer su petición a través de sus tutores legales, siendo el trámite a través de éstos y la solicitud la que puede en su caso ser ejercida para la obtención de dicha acta de reconocimiento, no limitándose incluso su comparecencia ante la autoridad que emite el acto, sino también por las vías judiciales que permitan a través de un procedimiento realizar la declaratoria al respecto.

- Considera que se debe sostener en sus términos el contenido del artículo combatido, toda vez que es acorde a las disposiciones del Código Civil para el Estado de Baja California en cuanto a la capacidad de ejercicio de los ciudadanos, esto, dado que los menores de edad, entre otros sujetos, tienen incapacidad natural y legal, pues requieren ser representados para que los actos jurídicos que realicen sean plenamente válidos.

- Por tanto, no se prohíbe expresamente la expedición de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género para ese sector, por lo que resulta una indebida apreciación de las accionantes sobre una supuesta discriminación por exclusión.

- Menciona que uno de los atributos de las personas es la capacidad, la cual se divide en capacidad de goce y de ejercicio, por ende, el trámite para adquirir un acta de nacimiento se ejerce meramente en un acto jurídico, toda vez que se están haciendo valer derechos por su capacidad de ejercicio, el cual se adquiere a los dieciocho años cumplidos, alcanzando la calidad de ciudadano, siendo titulares de derechos y adquiriendo capacidad plena para obrar.

- Señala que la incapacidad de ejercicio de las personas menores de edad se rige por las siguientes bases:

- Proporcionar la más amplia protección a la persona, derechos, patrimonio y demás intereses tutelables de los menores de edad, frente a las afectaciones perniciosas que puedan sufrir, por su inmadurez.



- La restricción es parcial y relativa, pues sus destinatarios están autorizados, enunciativamente, para realizar ciertos actos jurídicos, especialmente en la medida de su desarrollo psicofísico en el transcurso del tiempo.

- El factor principal para justificar tales autorizaciones radica en la adquisición de discernimiento, concebido como la facultad de distinguir lo verdadero de lo falso, lo justo de lo injusto, señalar la diferencia entre ellos y medir las consecuencias, pues esta aptitud se va adquiriendo en forma paulatina, gradual, creciente y acumulativa, hasta alcanzar su plenitud al llegar a la mayoría de edad.

• Finalmente expresa que si bien es cierto que las personas menores de edad no cuentan con personalidad jurídica para ejercer sus derechos o capacidad de ejercicio para contraer obligaciones, en el precepto impugnado no se les está negando la posibilidad de acceder al referido procedimiento, ya que sus padres, tutores o representantes pueden realizar el trámite, en virtud que el artículo no es limitativo, pues el hecho que la persona no cuente con la edad legal requerida no debe ser motivo para negarle un acto encaminado a la protección de sus derechos.

12. Pedimento del fiscal general de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.

13. Alegatos. Por escrito presentado el catorce de julio de dos mil veintidós la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, formuló sus alegatos en el presente asunto.

14. Cierre de la instrucción. Mediante proveído de uno de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en las acciones de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

15. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de



lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023³ de tres de febrero de dos mil veintitrés, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California** plantearon la posible contradicción entre un artículo del Código Civil para el Estado de Baja California y diversos principios constitucionales.

16. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

17. Del examen integral de las demandas de acción de inconstitucionalidad, se advierte que las Comisiones promoventes reclaman el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, adicionado mediante Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós, cuyo texto se transcribe a continuación:

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

³ Acuerdo General 1/2023

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



"ARTÍCULO 134 BIS. Para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, las personas interesadas deberán presentar:

"...

"Además de lo señalado en las fracciones anteriores, para el levantamiento del acta correspondiente, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"b) Tener al menos 18 años de edad cumplidos. ..."

18. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

III. OPORTUNIDAD

19. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

20. En el caso, la norma que se impugna se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el viernes once de febrero de dos mil veintidós; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad, transcurrió del sábado doce de febrero al domingo trece de marzo de dos mil veintidós.

A. Acción de inconstitucionalidad 43/2022

21. En términos del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; en este caso, el catorce de marzo de dos mil veintidós.



22. Por cuanto hace a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su escrito de demanda fue recibido el **catorce de marzo de dos mil veintidós** en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al último del plazo para presentar el medio de control constitucional; por tanto, debe concluirse que su presentación resulta **oportuna**.

B. Acción de inconstitucionalidad 47/2022

23. En el caso de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, su escrito de demanda fue depositado el **once de marzo de dos mil veintidós** en la Oficina de Correos de México,⁴ con residencia en el Estado de Baja California, es decir, dentro de los treinta días que marca la ley reglamentaria de la materia; en consecuencia, resulta **oportuna**.

24. A propósito, el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia⁵ señala que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda.

25. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

IV. LEGITIMACIÓN

26. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de los promoventes, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

⁴ Como se aprecia en los sellos del sobre ubicado en la foja 127 del expediente.

⁵ **Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos



A. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

27. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

28. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de un precepto del Código Civil para el Estado de Baja California, por lo que en términos del precepto señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los principios de igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad en materia de identidad de género, identidad personal, vida privada, propia imagen, así como de interés superior de la infancia y la adolescencia.

29. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶ y 18 de su reglamento interno,⁷ otorgan a la persona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

⁶ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y, ..."

⁷ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 18. La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**"



30. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

31. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

B. Legitimación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California

32. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

33. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California en contra de un precepto del Código Civil de dicho Estado, por lo que en términos del precepto señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, toda vez que hace valer violaciones a los principios de igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad en materia de identidad de género, identidad personal, vida privada, propia imagen, así como de interés superior de la infancia y la adolescencia.

34. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 7, fracción VII y 16, fracción I, ambos de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California⁸ y el numeral 15 de su reglamento interno,⁹ otorgan a la per-

⁸ Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California "Artículo 7. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:



sona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

35. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por Miguel Ángel Mora Marrufo, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, se debe colegir que dicho servidor público tiene legitimación en el proceso.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

37. El Poder Legislativo del Estado de Baja California, al rendir el informe correspondiente, sostuvo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los diversos 20, fracción II, 21 y 60, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; debido a la presentación extemporánea de la demanda por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

38. Al respecto, la causa de improcedencia en estudio debe desestimarse, en virtud de la conclusión alcanzada en el apartado correspondiente al análisis de la oportunidad de la acción de inconstitucionalidad 43/2022.

"VII. Promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones jurídicas, emitidas por el Poder Legislativo y publicadas en el Periódico Oficial del Estado que vulneren derechos humanos; ..."

"Artículo 16. El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Representar legalmente a la Comisión, pudiendo delegar ésta función mediante poderes generales y especiales de acuerdo al asunto de que se trate, debiendo en este caso informar al Consejo Consultivo; ..."

⁹ Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California

"Artículo 15. (Órgano ejecutivo)

"La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Estatal. 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 Estatal y **su representación legal.**"



39. En el entendido que, si el escrito de demanda fue recibido el catorce de marzo de dos mil veintidós en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, el primer día hábil siguiente al último del plazo para presentar el medio de control constitucional; conforme a lo establecido en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, su presentación resulta oportuna.

40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. Recordemos que las Comisiones promoventes, en sus conceptos de invalidez, aducen lo siguiente:

- El artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California exige tener dieciocho años de edad cumplidos como requisito para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, con lo que se excluye a las personas que se encuentran fuera de ese rango de edad para acceder a ese procedimiento registral, aspecto que contraviene el derecho a la igualdad y no discriminación, el libre desarrollo de la personalidad y de la identidad personal, sexual y de género, así como el interés superior de la infancia y adolescencia.

- Lo anterior porque la norma presupone que toda persona que no ha alcanzado la mayoría de edad es incapaz de definir su identidad de género que le permita acudir ante la instancia competente a solicitar la expedición de una nueva acta de nacimiento por haber discordancia entre el sexo con el que se identifica y aquél que le fue legalmente asignado al nacer.

- El precepto es desproporcional e irrazonable, en virtud que no existe justificación constitucional para que el legislador haya impuesto una limitante en razón de edad para acceder al procedimiento registral, por lo que resulta discriminatoria.

- La norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad y resulta desproporcional, pues tiene por efecto excluir en forma injustificada a las niñas, niños



y adolescentes de la posibilidad de ejercer su derecho a libre desarrollo de la personalidad, así como al reconocimiento de su identidad personal, sexual y de género en el ámbito jurídico, al negársele la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva.

- El derecho de participación y de ser escuchados de las infancias y adolescencias no se satisface únicamente con la posibilidad de que expresen sus intereses, sino que el Estado debe tomar en cuenta todas sus opiniones en todas aquellas cuestiones en las que se encuentre involucrado el ejercicio de sus derechos.

- Las infancias y adolescencias deben ejercer sus derechos de manera progresiva, sin que ello dependa de una edad, pues todas las prerrogativas reconocidas a dicho sector de la población se aplican bajo un marco de protección.

- Se trata de una norma que se encuentra permeada de una visión adultocéntrica que obstaculiza el ejercicio pleno de las personas menores de dieciocho años de edad, pues otorga un trato discriminatorio en razón de edad, inobservando los principios de autonomía progresiva y del interés superior de la niñez y adolescencia.

42. En principio, se advierte que la problemática de constitucionalidad planteada por las Comisiones accionantes se relaciona directamente con la vulneración al principio de interés superior de la niñez y adolescencia, pues como se señaló, consideran que el precepto impugnado excluye injustificadamente a las personas menores de edad de la posibilidad de solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva por el reconocimiento de identidad género.

43. Para analizar los argumentos planteados, es preciso señalar que este Pleno ya analizó una norma similar en la acción de inconstitucionalidad 73/2021¹⁰

¹⁰ Resuelta en sesión de siete de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos. En la que se determinó declarar la invalidez de la fracción II del artículo 875 Ter del Código Civil del Estado de Puebla, ya que al establecer como requisito "*tener 18 años de edad cumplidos*" para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, se transgredía el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita genera una violación al principio de igualdad, porque se da un trato diferenciado a los menores de edad frente a las personas que tienen mayoría de edad.



y, recientemente, en la diversa 132/2021,¹¹ cuyo contenido y discusión son tomados en cuenta para el estudio que se realiza a continuación.

VI.1. Parámetro de regularidad constitucional

• Principio de interés superior de la infancia y la adolescencia

44. A nivel constitucional, el interés por proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes fue reconocido mediante reforma de siete de abril del año dos mil, al incorporarse al artículo 4o., párrafo sexto, una disposición que reconocía derechos específicos de niños y niñas, en los siguientes términos: "*Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*"

45. Cabe señalar que, con motivo de esa reforma, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el interés superior de la infancia como un principio implícito de rango constitucional y como un punto de convergencia con el *corpus iuris* internacional de protección de la niñez.¹²

46. Además, mediante la reforma de doce de octubre de dos mil once se amplió el marco constitucional de protección de niñas y niños, pues se reformó el artículo 4o., párrafo noveno (antes sexto), de la Constitución General de la República para establecer que:

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus

¹¹ Fallada el trece de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos, donde se declaró la invalidez del artículo 144 Ter, párrafo primero, en su porción normativa "*mayores de edad*", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

¹² En el amparo directo en revisión 1187/2010, resuelto el primero de septiembre de dos mil diez por unanimidad de cinco votos, se reconoció esta situación.

Ver también, la tesis aislada 1a. XLVII/2011, registro de IUS: 162354, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 310: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."



derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

47. Bajo ese contenido constitucional vigente, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2015 en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno consideró que:

- El interés superior de la niñez es un principio de rango constitucional previsto en el artículo 4o., párrafos nueve, diez y once, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El interés superior de la infancia es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos de las y los menores de edad. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

- Por ejemplo, el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior de la infancia. Los diversos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior de la infancia es un "*punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades*", y ha dicho también que se trata de un criterio al que "*han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de las niñas y niños, así como la promoción y preservación de sus derechos*".¹³

- Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que "*el principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten*

¹³ Opinión Consultiva OC-17/2002, párrafo 59.



a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño".¹⁴

- En el ámbito interno, el legislador ordinario ha desarrollado ese principio expresamente en la legislación derivada del artículo 4o. constitucional.

- En vista de todo este material jurídico, este Alto Tribunal ha reconocido en varios precedentes que el principio de interés superior de la niñez implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de niñas y niños, de conformidad con lo establecido en el texto constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño.¹⁵

- De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior de la infancia es un principio que desempeña un papel muy relevante en el derecho internacional, está reconocido expresamente por el artículo 4o. constitucional, ha sido desarrollado en varios precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y es recogido expresamente en las disposiciones reglamentarias de ese precepto constitucional como un principio rector de los derechos de la niñez.

- Es una expresión del principio de autonomía personal y tiene una conexión importante con el libre desarrollo de la personalidad; principio cardinal en cualquier sistema jurídico que reconozca los derechos humanos, como el nuestro.

- De acuerdo con este principio, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de éstos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada

¹⁴ *Observación General* No. 7 (2005), párrafo 13.

¹⁵ Tesis aislada 1a. CXI/2008: "DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO)."



uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.¹⁶

- La posibilidad de elegir y materializar libremente un plan de vida o un ideal de virtud personal, y por tanto, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, requiere de la provisión de un conjunto de bienes básicos con determinadas características, como la educación, la salud, la alimentación, etcétera, pues el acceso a estos bienes básicos, que dan contenido a todo un catálogo de derechos fundamentales, tiene una conexión necesaria con la creación, primero, y el ejercicio, después, de la autonomía personal.

- El principio del interés superior de la niñez es una manera de referirse, precisamente, a ese conjunto de bienes básicos protegidos por derechos fundamentales, necesarios para que las y los menores de edad adquieran autonomía personal.

- No obstante que se trata de derechos de las infancias, su ejercicio, bajo ciertas condiciones, puede ser restringido en atención a las condiciones de inmadurez de éstos. En efecto, por regla general, las personas menores de edad no han alcanzado las condiciones de madurez suficientes para ponderar racionalmente sus propios intereses, por lo que ciertas decisiones de éstos, en esas condiciones, podrían tener por efecto dañar su autonomía futura en contra de sus propios intereses.

- Así, si bien debe procurarse la participación progresiva de las y los menores de edad en todas las decisiones que le afecten, en ciertas condiciones está justificado imponerle el ejercicio de ciertos derechos, como la educación básica o el acceso a la salud preventiva, incluso en contra de o sin contar con su consentimiento.

- Sin embargo, este tipo de medidas se justifican si y sólo si, en la medida en que tienen como finalidad, precisamente, preservar la propia autonomía de las

¹⁶ Este principio ha sido reconocido, entre otros, el amparo en revisión 750/2015 o la contradicción de tesis 73/2014, ambos de la Primera Sala.



y los menores de edad y no la realización de fines de terceras personas, esto es, en la medida en que respetan el contenido esencial de los derechos fundamentales cuyo ejercicio se impone.

- En este sentido, el principio del interés superior de la infancia implica el reconocimiento de las y los menores de edad a la titularidad de derechos y no meros objetos de protección, y que estos derechos tutelan bienes básicos indispensables para que las niñas y los niños desarrollen su autonomía personal.

- Vistas bajo este prisma, cobran pleno sentido las implicaciones que este principio, el interés superior de la niñez, impone a terceros como los que tienen a su cargo el cuidado de menores de edad y al Estado mismo.

- Este principio funciona, en su aspecto principal, como un derecho fundamental de las personas menores de edad que congrega las exigencias normativas derivadas del principio de autonomía personal, y en otro aspecto, como una directriz dirigida a los poderes públicos para que garanticen y maximicen, a través de distintos instrumentos (la emisión y aplicación de normas jurídicas, la creación de instituciones, la emisión de actos administrativos, etcétera), la protección de ese principio.

- Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, el principio del interés superior de la infancia cumple varias funciones.¹⁷

1. Por una parte, este concepto irradia todos los derechos que tienen como objeto la protección de las y los menores de edad.

2. Por otra, constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio y relacionada con los derechos de la infancia, lo que incluye no sólo la interpretación y aplicación del derecho por parte de los Jueces, sino también todas las medidas emprendidas por el legislador, así como las

¹⁷ Así se expuso en el amparo directo en revisión 1187/2010, fallado en sesión celebrada por la Primera Sala el uno de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.



políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas. En definitiva, el principio del interés superior de la niñez debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con las y los menores de edad.

3. En esta línea, este Alto Tribunal ha sostenido que el principio del *interés superior de la infancia* junto con el derecho de prioridad, implican –entre otras cosas– que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con las personas menores de dieciocho años deben buscar el beneficio directo de la infancia y de la adolescencia a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con ese sector.¹⁸

- En sentido similar se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, al señalar que "*todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente*".¹⁹

- En el ámbito jurisdiccional, el interés superior de la infancia funciona como un principio rector de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño, niña o adolescente en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de las y los menores de edad, y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. En definitiva, los actos jurisdiccionales

¹⁸ Tesis aislada P. XLV/2008: "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA."

¹⁹ Observación General No. 5 (2003), párrafo 12.



que los involucren deben garantizar los derechos necesarios para que éstos desarrollen su autonomía.

- Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de las y los menores de edad, el interés superior de la niñez demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un *escrutinio mucho más estricto*, como antes se ha reconocido, en relación con la legitimidad constitucional de la medida, puesto que se trata de la afectación a un principio que acopia los derechos fundamentales de las y los menores de edad y, por tanto, cuya afectación puede tener una trascendencia de suma importancia en la autonomía futura de éstos. La mayor exigencia en el examen de la constitucionalidad de esas medidas también se deriva de la especial protección de la que son objeto.

- Eso quiere decir que toda aquella producción normativa dirigida a las y los menores de edad, que no dé prioridad a su protección o busque el mayor beneficio, será contraria, *prima facie*, al interés superior de la niñez.

48. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la Opinión Consultiva OC-24/17, el veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, titulada "Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo", enfatizó que **las niñas y los niños son titulares de los mismos derechos que los adultos y de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana**, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en el artículo 19 de la Convención, las cuales deben ser definidas según las circunstancias particulares de cada caso concreto.²⁰

49. En relación con este punto, la Corte Interamericana menciona que, al aplicarse a niñas y niños, los derechos contenidos en instrumentos generales de derechos humanos deben ser interpretados tomando en consideración el *corpus iuris* sobre derechos de infancia. Además, consideró que el referido artículo 19 de la Convención "*debe entenderse como un derecho adicional, com-*

²⁰ Consideraciones que se replican en *Caso Gelman Vs. Uruguay*, párr. 121; Opinión Consultiva OC-21/14, párr. 66, y *Caso Atala Riffo e hijas Vs. Chile*, resolución de 29 de noviembre de 2011, párr. 6.



plementario, que el tratado establece para seres que por su desarrollo físico y emocional necesitan de protección especial".²¹

50. Asimismo, contempla que la debida protección de los derechos de las niñas y niños, en su calidad de sujetos de derechos, debe tomar en consideración sus características propias y la necesidad de propiciar su desarrollo, ofreciéndoles las condiciones necesarias para que vivan y desarrollen sus aptitudes con pleno aprovechamiento de sus potencialidades.

51. Al resolver el *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina* (agosto de 2012), la propia Corte Interamericana determinó que las niñas y niños ejercen sus derechos de manera progresiva a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal. Por ende, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo o en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas de la persona menor de edad y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos.

52. Igualmente, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño no sólo establece el derecho de cada infante de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, sino que aborda también el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez de la infancia.²²

53. Respecto al derecho de participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos relacionados con sus derechos, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó²³ que éstos ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina "adquisición progresiva de la autonomía de los niños", lo cual conlleva que actúen durante su primera infancia por conducto de otras personas (idealmente, sus familiares). Así, el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce,

²¹ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 149.

²² Cfr. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 agosto de 2014, párrafo 69.

²³ Al resolver el amparo directo en revisión 2479/2012. Veinticuatro de octubre de dos mil doce. Ponente Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



también, progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso.

54. Estas consideraciones se sustentan en la tesis jurisprudencia de rubro: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO."²⁴

55. Bajo este riguroso parámetro de exigencia respecto a la protección del interés superior de la infancia, procede analizar la regularidad constitucional de la disposición normativa que impugna la accionante.

56. Al respecto, las Comisiones accionantes aducen que el legislador local de Baja California excluye de manera injustificada a las personas menores de edad para la solicitud de levantamiento de una nueva acta de nacimiento por identidad de género, pues para realizar ese trámite registral estableció la exigencia de contar con dieciocho años de edad cumplidos, situación que viola los principios de igualdad, no discriminación y libre desarrollo de la personalidad, en perjuicio de las y los menores de edad.

57. Una vez que ha quedado manifiesta la importancia de velar por el interés superior de la infancia, se abordarán, de manera detallada, los principios de igualdad, no discriminación y dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, con la finalidad de contar con un marco referencial e interpretativo para el estudio de la porción normativa combatida.

• Igualdad y no discriminación

58. Este principio ha sido desarrollado en múltiples precedentes de este Alto Tribunal, en los que se ha establecido que el artículo 1o. constitucional prohíbe la discriminación con base en las categorías sospechosas derivadas

²⁴ Tesis 1a./J.12/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 288, registro digital: 2013952.



del origen étnico o nacional, el género, **la edad**, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

59. El párrafo quinto del referido artículo 1o. constitucional, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

60. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona,²⁵ frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo de personas, conduzca a tratarlas con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlas inferiores, las trate con hostilidad o las discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

61. De ahí que, el principio fundamental de igualdad y no discriminación, ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre tal derecho humano descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico. Por ende, es claro que todos los seres humanos deben disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos los derechos.²⁶

62. El principio de igualdad ha sido descrito por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como uno de los valores superiores del orden jurídico, pues sirve de criterio básico tanto para la producción de normas como para la interpretación y aplicación de las mismas.²⁷ De este modo, el prin-

²⁵ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-4/84* de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55, y *Caso I.V. Vs. Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 238.

²⁶ ONU. Comité de los Derechos Humanos. *Observación general No. 28, La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3) 1*. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I). 29 de marzo 2000. Párr.2.

²⁷ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 81/2004, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2001, página 99, registro: 180345, de rubro y texto: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."



cipio de igualdad y no discriminación se entiende como subyacente en todos los derechos humanos convirtiéndose en un lente interpretativo de todo el sistema jurídico, que sirve como válvula para que no se introduzcan distinciones injustificadas y no razonables que menoscaben el goce y ejercicio de los derechos humanos.

63. El derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1o., párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal. Asimismo, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y, el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

64. La Primera Sala de la Corte, en el amparo directo en revisión 1464/2013, ha delineado los rasgos esenciales del principio de igualdad, enfatizando que el derecho humano a la igualdad consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.²⁸

65. El derecho a la igualdad se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas y una de ellas es la prohibición de discriminar. Así pues, el principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano, ni deberá ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones, la posición económica o alguna otra diferenciación que atente contra la

²⁸ En torno al principio de igualdad véase el amparo directo en revisión 1464/2013, resuelto el trece de noviembre de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

66. En otras palabras, dado que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y, por ende, gozan en igualdad de circunstancias de los mismos derechos humanos, sin que sea posible aceptar una diferenciación injustificada en el ordenamiento jurídico, la única forma de acatar y dar una verdadera efectividad a este derecho humano es reconocer que todas las autoridades se encuentran vinculadas al mismo.

67. Asimismo, esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad es un derecho primigenio en el ordenamiento jurídico e inherente a la persona, y que debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Por tanto, para ajustarse a dicho principio, en algunas ocasiones estará vedado hacer distinciones, pero, en otras, estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido.

68. Los rasgos anteriores ponen en evidencia que la igualdad es un principio complejo que otorga a las personas no solamente la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional.²⁹

²⁹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 55/2006, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, registro: 174247, de rubro y texto: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para



69. En ese tenor, la igualdad jurídica debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado, pues el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica.

70. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sido enfática en la importancia y trascendencia del respeto y protección del derecho humano a la igualdad jurídica a lo largo de su jurisprudencia. Concretamente, en la Opinión Consultiva OC-4/84³⁰ sostuvo que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona; sin embargo, precisó que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, salvo cuando carezca de una justificación objetiva y razonable.

71. El derecho fundamental a no ser discriminado por algunas de las categorías que se incluyen en el artículo 1o. constitucional conlleva dos reglas: la pri-

conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."

³⁰ Opinión consultiva OC-4/84, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 19 de enero de 1984.



mera es la prohibición de discriminaciones directas, es decir, de toda norma o acto jurídico público que dispense un trato diferente y perjudicial en función de tales categorías, y la segunda es la prohibición de la discriminación indirecta, o sea, de aquellos tratamientos jurídicos formalmente neutros o no discriminatorios, pero de los cuales se derivan consecuencias desiguales y perjudiciales por el impacto diferenciado y desfavorable que tiene sobre las personas.

72. Es importante poner de manifiesto que igualdad y no discriminación son dos conceptos complementarios:³¹ en tanto que el primero implica que debe garantizarse que todas las personas sean iguales en el goce y ejercicio de sus derechos, el segundo alude a que las personas no sean sujetas a distinciones arbitrarias e injustas. Acorde con la importancia que este principio tiene en el sistema jurídico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha vinculado al *ius cogens* especificando que acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados.³²

73. Los principios de igualdad y no discriminación son considerados como uno de los pilares centrales e inspiradores en la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, y que dicha concepción implica que todas las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado podrán disfrutar de los mismos derechos reconocidos en estos textos. En otras palabras, es una constante que, en la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección a derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, se encuentra presente el principio de igualdad y no discriminación como base fundadora de los derechos que se reconocen en sus textos.

74. Así, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional del principio de igualdad y de no discriminación, éste permea todo el ordenamiento jurídico. Así, cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es *per se*

³¹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a. CXLV/2012 (10a.), Libro XI, agosto 2012, Tomo 1, página 487, registro: 2001341, de rubro y texto: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003.



incompatible con la misma. Así pues, es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.³³

• **Parámetro de regularidad del derecho a la identidad de género**

75. Previo al estudio de fondo, este Tribunal Pleno advierte que el presente caso involucra el análisis de los derechos de las personas transgénero, en particular, las niñas, niños y adolescentes trans. Por lo tanto, se estima necesario realizar algunas precisiones conceptuales con la intención de lograr la identificación del grupo afectado y distinguir a las personas transgénero de otros grupos constitucionalmente protegidos.

76. Del Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁴ se desprenden los siguientes conceptos:

A) **Sexo:** este concepto hace referencia a las características biológicas (genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas) a partir de las cuales las personas son clasificadas, desde su nacimiento, como pertenecientes al sexo masculino, femenino o intersexual.

B) **Género:** el género se refiere al conjunto de atributos que social, cultural, histórica e incluso geográficamente han sido identificados como parte de la expresión de la "masculinidad" o "feminidad". El género, por lo tanto, encuentra su expresión en las funciones sociales y familiares, contenidos actitudinales y manifestaciones estéticas (formas de vestir, maquillarse) que históricamente han sido relacionadas con uno u otro sexo.

³³ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, *Op. Cit.*, en donde se cita, *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 55.

³⁴ Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género; 2a. Edición, 2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación.



C) **Identidad de género:** se refiere a la manera en que una persona se asume a sí misma, para lo cual puede adoptar una identidad más "masculina" o más "femenina" de acuerdo a los parámetros culturales propios de cada sociedad. La identidad de género puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento.

D) **Expresión de género:** se refiere a la percepción que la sociedad tiene sobre una persona o grupo de personas. La expresión de género de una persona puede corresponder o no con su identidad de género autopercibida.

E) **Orientación sexual:** se refiere a la capacidad que tiene una persona de sentir una atracción emocional, afectiva y sexual por personas de su mismo género, de un género diferente al suyo, o bien, de más de un género.³⁵

77. En cuanto a las personas trans, este tribunal ha señalado que, desde el punto de vista jurídico, la transexualidad se presenta cuando existe una discordancia entre el sexo que psicológicamente siente y vive una persona como propio y el que anatómica y registralmente le ha sido asignado mediante la revisión de sus órganos reproductivos.³⁶

78. Las personas trans no necesariamente presentan características anatómicas intersexuales, sino que sienten que su cuerpo biológico no coincide con la representación mental que tienen de sí mismas. Esta disociación entre el sexo psicológico y el biológico, alcanza su punto culminante en la adolescencia, pero en la mayoría de los casos inicia desde la infancia.³⁷

79. La identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho a la identidad de género se encuentra protegido bajo el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en tanto se trata de una expresión

³⁵ Para más información, se recomienda revisar el glosario de términos contenido en la Opinión Consultiva 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, páginas 15 a 22.

³⁶ Sentencia recaída al amparo directo 6/2008, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández, seis de enero de dos mil nueve, pág. 75.

³⁷ *Ibidem*, pág. 74.



de la individualidad de la persona, respecto de su percepción sexual y de género ante sí mismo, por lo que sólo a ella corresponde decidir autónomamente cual es esa identidad.³⁸

80. La Primera Sala ha sostenido que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios que facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares, entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales. El hecho de que una persona no cuente con una constancia legal de su existencia, por la falta de reconocimiento de su identidad de género autopercebida, puede dificultar el pleno ejercicio de sus derechos.³⁹

81. En el amparo directo 6/2008, este Tribunal Pleno señaló que resulta contrario a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad sexual y a la salud, mantener legalmente a una persona en un sexo que no siente como propio, puesto que no podría alcanzar un estado de bienestar integral si no puede adecuar su sexo legal al sexo con el cual se identifica, el cual es distinto al biológico. Para que las personas trans puedan adecuar su sexo psicológico al legal se requiere dar acceso a la rectificación registral del nombre y el sexo.

82. Esto se traduce en que el derecho a la identidad de género implica el derecho de cada persona a que los atributos de la personalidad anotados en registros y documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, exista la posibilidad de modificarlas.⁴⁰

83. En ese sentido, y conforme a lo sostenido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, mantener desde el aspecto legal a una persona en un sexo que no siente como propio, mediante la subsistencia del acta de nacimiento primi-

³⁸ *Ibídem*, pág. 100.

³⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 1317/2017, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, pág. 43.

⁴⁰ *Ibídem*, pág. 44.



genia, constituye un atentado contra su intimidad y vida privada (inclusive si sólo se permite el cambio mediante una anotación marginal en el acta del cambio de género).⁴¹

84. Las personas trans lograrán adquirir su verdadera identidad de género siempre y cuando puedan rectificar la mención registral de su nombre y sexo a través de los procedimientos establecidos en la ley.⁴²

85. Así, el registro del acta de nacimiento se convierte en un instrumento primario y punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, y actuar en condiciones de igualdad ante la ley.⁴³ De ahí que el derecho la identidad de género implique, necesariamente, la posibilidad de adecuar el acta de nacimiento a esa identidad autopercebida.

86. Por ello, el legislador tiene la obligación de implementar los mecanismos necesarios para el reconocimiento, tutela y garantía de los derechos de las personas trans, para lo cual debe establecer la posibilidad de que puedan adecuar su sexo psicológico al legal a través del acta registral.⁴⁴ La falta de procedimientos adecuados para que su identidad de género autopercebida figure en sus documentos oficiales, se traduciría en una violación a la identidad personal, libre desarrollo de la personalidad, intimidad y vida privada de las personas trans.

El contexto de la niñez trans en México y el mundo

87. Entendiendo que, en el presente caso, ha sido sometida a control de este Alto Tribunal una norma que prohíbe de forma absoluta que las personas menores de edad puedan solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento conforme a su identidad de género autopercebida, corresponde analizar la manera en que la identidad de género y la edad confluyen de forma interseccional, generando una forma específica de discriminación en contra de las infancias y adolescencias trans.

⁴¹ Sentencia recaída al amparo en revisión 101/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, ocho de mayo de dos mil diecinueve, pág. 27.

⁴² Amparo directo 6/2008, *Op. Cit.*, supra nota 11, pág. 75.

⁴³ Amparo en revisión 101/2019, *Op. Cit.*, supra nota 16, pág. 23.

⁴⁴ Amparo en revisión 1317/2017, *Op. Cit.*, supra nota 14, pág. 43.



88. El Comité sobre los Derechos del Niño ha señalado en sus distintas observaciones generales que, si bien todas las personas requieren de instituciones que permitan garantizar sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que las niñas, niños y adolescentes reciban medidas de especial protección.⁴⁵

89. El desarrollo progresivo de las infancias y adolescencias, así como su inmadurez e inexperiencia, tienen como consecuencia que durante su vida se enfrenten a ciertas dificultades tanto formales como materiales para ejercer plenamente sus derechos.⁴⁶ En el caso particular del derecho a la identidad, estas dificultades surgen a partir de que las sociedades, bajo un sesgo adulto centrista, han asumido apriorísticamente que las infancias y adolescencias no son capaces de definir su propia identidad de género.

90. Este tribunal estima que la vivencia interna e individual del género, así como la expresión de ésta, son características que pueden hacerse presentes desde la niñez y/o adolescencia.

91. Bajo esta tesitura, cuando la comunidad internacional comenzó a reconocer el derecho a la identidad de género autopercibida, en oposición a la asignada al momento del nacimiento, surgieron argumentos en contra, especialmente para el caso de la niñez. Entre los argumentos más recurrentes, encontramos que para ciertos grupos las infancias y adolescencias trans son víctimas de un adoctrinamiento, promovido por los medios de comunicación y por la sociedad, a través del cual se les presiona para que sigan la denominada "tendencia trans". Asimismo, hay quienes opinan que las personas trans padecen de "disforia de género", un trastorno que "se resuelve" en la medida en que las personas alcanzan la adultez.⁴⁷

⁴⁵ Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Observación General No. 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, CRC/GC/2002/2, 15 de noviembre de 2002, párr. 5.

⁴⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 60.

⁴⁷ Naciones Unidas, Informe del experto independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género a la Asamblea General, Septuagésimo Sexto Período de Sesiones, A/76/152, 15 de julio de 2021, párr. 51 y 52.



92. Por su parte, el panorama latinoamericano ha demostrado que los mandatos de la heteronormatividad, cisnormatividad, jerarquía sexual, los binarios de sexo y género y la misoginia, se encuentran profundamente arraigados en el imaginario colectivo, generando una realidad socio-histórica en la que la diversidad es sinónimo de rechazo.⁴⁸

93. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "CIDH"), al evaluar la situación de los derechos humanos en México, advirtió que ocupa el segundo lugar a nivel mundial, solamente por debajo de Brasil, en cuanto al mayor número de asesinatos de personas de transgénero.⁴⁹

94. Específicamente, en cuanto a la situación de las infancias y adolescencias trans, el experto independiente de Naciones Unidas ha señalado que muchos Estados dan por sentado que éstos no son capaces de dar su consentimiento a los procedimientos de reconocimiento del género. Por tanto, los niños suelen quedar excluidos de iure y de facto del reconocimiento del género, lo que les genera un mayor riesgo de persecución, maltrato, violencia y discriminación.⁵⁰

95. También señaló que la infancia y adolescencia trans y de género diverso están protegidas contra la discriminación por motivos de identidad de género. Por su parte, en la Observación General Núm. 20 el Comité de los Derechos del Niño afirmó que los adolescentes transgénero suelen ser objeto de persecución, lo que incluye maltrato y violencia, estigmatización, discriminación, intimidación, exclusión de la enseñanza y la formación, así como falta de apoyo familiar y social, y de acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva. En casos extremos, se ven expuestos a agresiones sexuales, violaciones e incluso la muerte.⁵¹

96. Lo anterior demuestra el clima de intolerancia, de legitimación de la violencia y de discriminación en contra de las personas de identidades de género

⁴⁸ CIDH, Informe temático: Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, aprobado el 12 de noviembre de 2015, párr. 428.

⁴⁹ CIDH, Informe por país: La situación de derechos humanos en México, aprobado el 31 de diciembre de 2015, párr. 263.

⁵⁰ Informe A/73/152, *Op. Cit.*, supra nota 27, párr. 33.

⁵¹ *Ibidem*, párr. 34



no normativas y cuerpos diversos. En particular, se han identificado dos ámbitos en los que comúnmente se manifiesta la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes trans: el familiar y el escolar.

97. Respecto al primero de ellos, la CIDH ha recibido información sobre diversos casos en los que las personas LGBTI son sometidas a tratamientos psicoterapéuticos, internaciones "clínicas" o campamentos con el propósito de modificar su orientación sexual o identidad de género.⁵² Cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, suelen ser los padres o tutores quienes consienten la realización de estos supuestos tratamientos que, evidentemente, carecen de indicación médica y representan una grave amenaza para la salud tanto física como mental.

98. Además, el hecho de que las infancias y adolescencias puedan determinar por sí mismas su identidad de género, deriva frecuentemente en violencia intrafamiliar, la cual suele manifestarse en la negativa de los padres, reducción de oportunidades de escolarización, violencia sexual, física y emocional, así como la expulsión del hogar.⁵³

99. En lo que respecta al ámbito educativo, las niñas, niños y adolescentes trans son víctimas de acoso escolar.⁵⁴ Regularmente, son los compañeros y compañeras de la escuela quienes generan un ambiente de hostilidad y violencia hacia las infancias y adolescencias trans, ya sea a través de su marginación y exclusión de los distintos espacios, o bien, mediante la comisión de actos de violencia física, sexual y/o emocional. En ambos casos, el resultado es el aumento de los niveles de ausentismo o la deserción escolar.⁵⁵

100. Sin embargo, lo anterior no implica que la violencia escolar en contra de las niñas, niños y adolescentes trans se reduzca a los malos tratos que puedan llegar a recibir de sus compañeras, compañeros o de las autoridades escolares. Detrás de esta violencia, existe una realidad aún más grave: la discriminación institucional que se proyecta en el ámbito educativo.⁵⁶

⁵² CIDH, Informe temático: Violencia contra personas LGBTI, *Op. Cit.*, supra nota 43, párr. 200.

⁵³ *Ibidem*, párr. 311.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 317.

⁵⁵ Andrea A. Ortega, Lázaro A. Torres (coords), "Violencia Escolar Contra Estudiantes LGBT en México", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2020, pág. 162.

⁵⁶ *Ibidem*, pág. 167.



101. En principio, debemos recordar que el fenómeno de la discriminación institucional ha sido descrito, desde una perspectiva teórica, como aquel tratamiento diferenciado hacia miembros de grupos especialmente vulnerables, que no encuentra una justificación objetiva ni razonable y que, además, es consecuencia del propio sistema y prácticas institucionales. De lo anterior se desprende que la discriminación institucional tiene como notas distintivas las siguientes: I) deriva de normas estandarizadas de la sociedad; II) existe un resultado discriminatorio, aun cuando no exista intencionalidad por parte de los miembros de dicha institución o sistema de discriminar.⁵⁷

102. Asimismo, la Corte IDH ha resuelto, en diversos casos, que más allá de las violaciones a derechos humanos que pueden cometer los agentes del Estado individualmente considerados, la falta de debida diligencia en procesos judiciales, la revictimización durante las labores de investigación, entre algunas otras prácticas institucionalizadas, generan una violencia institucional de carácter discriminatorio.⁵⁸

103. El contexto expuesto en estas líneas sirve para enmarcar el análisis jurídico que se llevará a cabo a continuación, máxime que los organismos internacionales han señalado que las personas (incluidas las infancias y adolescencias) que no tienen acceso a procedimientos para ajustar sus documentos de identidad a su identidad de género autopercibida, tienen una mayor exposición a situaciones de abuso y discriminación.⁵⁹

• Derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad

104. Para justificar la siguiente parte del estudio, es necesario exponer algunas particularidades en torno al derecho a la dignidad humana en su vertiente

⁵⁷ McCrudden, Christopher, "Institutional Discrimination", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 2, núm. 3, 1982, págs. 303-367. Knowles, Louis L. y Kenneth, Prewitt (eds.), *Institutional Racism in America*, Englewood, 1969.

⁵⁸ Corte IDH. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350, párr. 295-299. Corte IDH: *Caso Guzmán Albarracín y Otras Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2020. Serie C N 405, párr. 157.

⁵⁹ Informe A/HRC/29/23, *Op. Cit.* supra nota 26, párr. 79.



de libre desarrollo de la personalidad y sus implicaciones en materia de identidad sexual y de género, y su relación con la identidad personal, la vida privada y la propia imagen.

105. Como se mencionó, el artículo 1o. de la Constitución Federal, en lo que al caso interesa, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que la misma establece, así como que queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

106. Al respecto, este Tribunal Pleno ha señalado que, del derecho fundamental a la **dignidad humana**, deriva el de libre desarrollo de la personalidad, es decir, el derecho de todo ser humano a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos; la de escoger su apariencia personal; así como su libre concepción sexual.⁶⁰

107. En ese precedente se reconoció que es un hecho indiscutible que la naturaleza humana es sumamente compleja, lo cual, en la especie, se manifiesta en uno de los aspectos que la conforman, esto es, la preferencia sexual de cada individuo, que indudablemente orienta también su proyección de vida.

⁶⁰ Esto lo determinó al resolver el amparo directo civil 6/2008, en sesión pública de seis de enero de dos mil nueve, por unanimidad de 11 votos. De este asunto derivaron, entre otros, los siguientes criterios: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009. Tesis P. LXVI/2009; "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009. Tesis P. LXVII/2009; y "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009. Tesis P. LXV/2009.



108. Este Alto Tribunal, en la tesis P. LXV/2009⁶¹ ha sostenido que del derecho a la dignidad humana se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros:

- El derecho a la vida.
- A la integridad física y psíquica.
- Al honor.
- A la privacidad.
- Al nombre.
- A la propia imagen.
- Al estado civil.
- El propio derecho a la dignidad personal.
- Al libre desarrollo de personalidad.

109. En esa tesitura, este Alto Tribunal en la tesis P. LXVII/2009, ha referido que dentro de los derechos personalísimos se encuentran necesariamente comprendidos el derecho a la intimidad y a la propia imagen, así como a la identidad personal y sexual; entendiéndose por el primero, el derecho del individuo a no ser conocido por otros en ciertos aspectos de su vida y, por ende, el poder de decisión sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona, familia, pensamientos o sentimientos.⁶²

⁶¹ De rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8.

⁶² Tesis aislada P. LXVII/2009: "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7.



110. Asimismo, definió al derecho a la propia imagen como aquel derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás; el de identidad personal, entendido como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, es decir, es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo; y que implica, por tanto, la identidad sexual, al ser la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí y ante la sociedad desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a sus preferencias sexuales sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer.

111. Por tanto, al constituir derechos inherentes a la persona, fuera de la injerencia de los demás, se configuran como derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana, ya que pueden reclamarse tanto en defensa de la intimidad violada o amenazada, como exigir del Estado que prevenga la existencia de eventuales intromisiones que los lesionen por lo que, si bien no son absolutos, sólo por ley podrá justificarse su intromisión, siempre que medie un interés superior.

112. Consiguientemente, al resolver el amparo en revisión 1317/2017,⁶³ la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia señaló que, relacionado al libre desarrollo de la personalidad está el derecho a la identidad personal y, particularmente el derecho a la identidad de género, el cual supone la manera en que la persona se asume a sí misma.

113. El citado precedente indicó que la identidad de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la percibe, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar –o no– la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos

⁶³ Fallado el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente) en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. La identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la autoidentificación, y que hace referencia a la vivencia que una persona tiene de su propio género.

114. De igual manera, se precisó que la identidad de género es un elemento constitutivo y constituyente de la identidad de las personas, en consecuencia, su reconocimiento por parte del Estado resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas trans, incluyendo la protección contra la violencia, tortura, malos tratos, derecho a la salud, a la educación, empleo, vivienda, acceso a la seguridad social, así como el derecho a la libertad de expresión, y de asociación.

115. Sobre este punto, la Corte Interamericana ha referido que el reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios que facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil, a las relaciones familiares, entre otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶⁴

116. Por tanto, la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con una constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos.

117. Ahora bien, este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo 6/2008, ya ha dicho que tratándose de las personas transgénero o personas trans que, por su condición, son objeto de rechazo y discriminación, el legislador debe implementar los mecanismos necesarios para el reconocimiento, tutela y garantía de sus derechos fundamentales, para lo cual es de suma relevancia que puedan adecuar su identidad de género, lo que sólo se logra a través de la rectificación registral del nombre, el sexo y el género.

⁶⁴ *Ibid.*



118. De lo contrario, se negaría su derecho a la identidad personal y, de ahí, a su libre desarrollo como parte del derecho a la dignidad, a partir de los cuales se afirman frente a sí mismos y frente a los demás, aunado a la vulneración de su derecho a la intimidad y a la vida privada.⁶⁵

119. Por lo tanto, el derecho de las personas a definir de manera autónoma su propia identidad sexual y de género se hace efectiva garantizando que tales definiciones concuerden con los datos de identificación consignados en los distintos registros así como en los documentos de identidad.

120. Lo anterior se traduce en la existencia del derecho de cada persona a que los atributos de la personalidad anotados en esos registros y otros documentos de identificación coincidan con las definiciones identitarias que tienen de ellas mismas y, en caso de que no exista tal correspondencia, debe existir la posibilidad de modificarlas.

121. Por su parte, al resolver el amparo en revisión 101/2019, la Segunda Sala enfatizó que el respeto pleno y reconocimiento legal del derecho de cada persona a la identidad de género se basa "únicamente en el consentimiento libre e informado de la persona solicitante", en virtud que encuentra su fundamento en la autodeterminación de la persona que da sentido a su existencia, así como en el derecho a la dignidad y la vida privada.

122. Por ende, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha indicado que los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias "*para respetar plenamente y reconocer legalmente el derecho de cada persona a la identidad de género que ella defina para sí*", así como para que "*existan procedimientos mediante los cuales todos los documentos de identidad emitidos por el Estado que indican el género o el sexo de una persona –incluyendo certificados de nacimiento, pasaportes, registros electorales y otros documentos– reflejen la identidad de género profunda que la persona define por y para sí.*"

⁶⁵ Tesis P. LXIX/2009, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, p 17: "REASIGNACIÓN SEXUAL. ES UNA DECISIÓN QUE FORMA PARTE DE LOS DERECHOS AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD."



123. Ello, en atención a que la falta de reconocimiento de la identidad de una persona trans puede configurar una injerencia en la vida privada. En este sentido, el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, recomendó a los Estados expedir, a quienes los soliciten, documentos legales de identidad que reflejen el género preferido del titular; de igual manera, facilitar el reconocimiento legal del género preferido por las *personas trans* y disponer lo necesario para que se vuelvan a expedir los documentos de identidad pertinentes con el género y el nombre preferidos, **sin conculcar otros derechos humanos**.⁶⁶

124. En este sentido, se precisó que la falta de correspondencia entre la identidad sexual y de género que asume una persona y la que aparece registrada en sus documentos de identidad implica negarle una dimensión constitutiva de su autonomía personal –del derecho a vivir como uno quiera– lo que a su vez puede convertirse en objeto de rechazo y discriminación por los demás –derecho a vivir sin humillaciones– y a dificultarle las oportunidades laborales que le permitan acceder a las condiciones materiales necesarias para una existencia digna.

125. En relación con ello, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha señalado que las personas trans afrontan diversos obstáculos para ejercer derechos, en el ámbito laboral, de la vivienda, al momento de adquirir obligaciones, gozar de prestaciones estatales, o cuando viajan al extranjero como consecuencia de la falta de reconocimiento legal de su género autopercebido.⁶⁷

126. Así, la falta de reconocimiento del derecho a la identidad de género puede a su vez obstaculizar el ejercicio de otros derechos fundamentales y por ende tener un impacto diferencial importante hacia las personas trans, las cuales suelen encontrarse en posición de vulnerabilidad.

127. De ahí que el derecho de cada persona a definir de manera autónoma su identidad sexual y de género y a que los datos que figuran en los registros,

⁶⁶ Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 113.

⁶⁷ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género, 17 de noviembre de 2011, A/HRC/19/41, párr. 71.



así como en los documentos de identidad sean acordes o correspondan a la definición que tienen de sí mismos, se encuentra protegido por la Convención Americana a través de las disposiciones que garantizan el libre desarrollo de la personalidad (artículo 7),⁶⁸ el derecho a la privacidad (artículo 11.2),⁶⁹ el reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3),⁷⁰ y el derecho al nombre (artículo 18).⁷¹

128. En relación a ello, la Corte Interamericana señala que el derecho a la identidad de las niñas y niños reconocido por el artículo 8 de la Convención sobre Derechos del Niño el cual establece en su primer inciso que "*los Estados partes se comprometen a respetar el derecho de las niñas y niños a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas*", enfatizando que el derecho a la identidad estaba íntimamente ligado a la persona en su individualidad específica y vida privada; implica la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia. **Por tanto, las consideraciones relacionadas con el derecho a la identidad de género también son aplicables a niñas y niños para que se reconozca su identidad de género autopercebida.**⁷²

129. Aunado a que este derecho debe ser entendido conforme a las medidas de protección especial que se dispongan a nivel interno de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana, las cuales deben diseñarse

⁶⁸ **Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal**

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. ..."

⁶⁹ **Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad**

"..."

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación."

⁷⁰ **Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

⁷¹ **Artículo 18. Derecho al Nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

⁷² Opinión Consultiva OC-24/17, párrafo 154.



necesariamente en concordancia con los principios del interés superior de la niñez, el de la autonomía progresiva, a ser escuchado y a que se tome en cuenta su opinión en todo procedimiento que lo afecte, de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, así como al principio de no discriminación.

130. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al emitir el "*informe sobre personas trans y de género diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*",⁷³ señaló que la vivencia interna e individual del género, así como la expresión de género, son características que se pueden hacer presentes desde la niñez y/o la adolescencia. En virtud que diversos estudios y encuestas retrospectivas dan cuenta de testimonios que las personas trans y de género diverso toman conciencia de su identidad de género a una edad temprana.⁷⁴

131. Asimismo, en el comunicado de prensa 61/17 denominado "*aceptemos la diversidad y protejamos a niñas/os/es y adolescentes trans y de género diverso*",⁷⁵ la Comisión Interamericana destacó el papel crucial que juegan las familias en la creación de un entorno seguro y afectuoso; reseñó los principales desafíos que enfrentan niñas, niños y adolescentes trans y de género diverso en relación con el reconocimiento legal de la identidad de género, hostigamiento escolar, salud mental, la atención sanitaria e impunidad frente a la violación de sus derechos.

132. En ese documento, señaló que, en algunas familias, las niñas, niños y adolescentes trans y de género diverso son todavía estigmatizados, pues se les margina y rechaza. Muchos de ellos corren el riesgo de ser víctimas de violencia física, sexual y psicológica, e incluso de los llamados "*crímenes de honor*", en entornos comunitarios y en su propia familia.

⁷³ Doc. 239. 7 de agosto 2020. Página 48. Visible en la siguiente liga:

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf>

⁷⁴ En el mismo informe se cita "Arnold H. Grossman, Anthony R. D'augelli y Nickolas P. Salter, 'Male-to-Female Transgender Youth', *Journal of GLBT Family Studies* 2, No. 1 (2006)".

⁷⁵ CIDH. Comunicado de prensa No. 61/17: "Aceptemos la diversidad y protejamos a niñas/os/es y adolescentes tras y de género diverso", 16 de mayo de 2017.



133. Las niñas, niños y adolescentes trans y de género diverso también son más vulnerables a la violencia en la escuela (acoso) y a la exclusión en la clase, en los juegos, en los baños y en los vestuarios, camino a la escuela y a casa y en la red (ciberacoso).

134. Conforme a todo lo expuesto, como se dijo, el Estado debe garantizar a las personas que puedan ejercer sus derechos y contraer obligaciones en función de esa misma identidad, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad, más aún cuando ello involucra una exposición continua al cuestionamiento social sobre esa misma identidad afectando así el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos por el derecho interno y el derecho internacional.

135. En suma, una vez vertido el parámetro constitucional, convencional y legal que rige a los principios de interés superior de la infancia, en relación con los de igualdad, no discriminación y libre desarrollo de la personalidad; podemos advertir que las niñas y los niños son titulares de los mismos derechos que los adultos, por tanto, si cada persona tiene el derecho de definir de forma autónoma su identidad sexual y de género y a que los datos que figuran en los registros oficiales –como son las actas de nacimiento– y otros documentos de identidad, sean acordes o correspondan a la definición que tienen de sí mismos; el Estado tiene la obligación de regular y establecer las directrices adecuadas para tales fines.

VI.2. CASO CONCRETO

136. A partir del contexto anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el inciso b), del segundo párrafo, del artículo 134 BIS del Código Civil para el Estado de Baja California, al establecer "*Tener al menos 18 años de edad cumplidos*", realiza una distinción basada precisamente en la edad de aquellas personas que solicitan el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, lo cual impacta directamente en el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.



137. En ese sentido, tal y como se precisó al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2021,⁷⁶ donde se analizó una disposición normativa similar a la ahora impugnada, este Alto Tribunal debe analizar la constitucionalidad de la norma bajo un escrutinio más estricto de la medida legislativa.

138. Pues bien, esta Suprema Corte ha reiterado que cuando una norma sostiene una distinción que se basa en una categoría sospechosa, el examen que debe llevarse a cabo es el "escrutinio estricto":

"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello."⁷⁷

139. Además, esta Suprema Corte también ha sostenido que cuando está en juego el interés superior de la niñez, la norma tiene que ser analizada por medio del "escrutinio estricto":

⁷⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 132/2021. Resuelta el trece de junio de dos mil veintitrés, donde se declaró la invalidez del artículo 144 Ter, párrafo primero, en su porción normativa "mayores de edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

⁷⁷ Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1462, registro digital: 2010315.



"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."⁷⁸

140. Al respecto, se estima conveniente hacer una explicación de la forma en la que se realiza el examen para poder clarificar las diferencias que existen entre un escrutinio ordinario y el estricto que debe aplicarse a las distinciones legislativas que inciden en niños, niñas y adolescentes.

141. En una primera grada, debe examinarse si la norma cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Cuando se aplica el

⁷⁸ Tesis P./J. 7/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 10, registro digital: 2012592.



test de escrutinio estricto para enjuiciar una medida legislativa que realiza una distinción no debe exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible.

142. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales. Así, al elevarse la intensidad del escrutinio, debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante, es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

143. En segunda grada, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, que la medida debe estar totalmente encaminada al logro de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

144. En la tercer y última grada del examen de igualdad, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

145. Pues bien, en principio, se considera necesario analizar el contenido del Código Civil para el Estado de Baja California, en específico el Capítulo Décimo Primero denominado "*DE LA RECTIFICACIÓN DE LAS ACTAS DEL REGISTRO CIVIL*", del cual se advierte lo siguiente:

"ARTÍCULO 131. La rectificación de un acta del Registro Civil, se hará conforme el procedimiento administrativo que señala este Código."

"ARTÍCULO 132. Ha lugar a pedir la rectificación:

"I. Cuando se solicite variar algún nombre u otra circunstancia, sea esencial o accidental;

"II. Cuando en las actas del Registro Civil existan errores mecanográficos, ortográficos, de letras, de palabras concernientes a la real identificación de la persona, o de otra índole;



"III. Cuando se trate de omisión de un dato que deba constar en el acta respectiva, de acuerdo con este Código;

"IV. Cuando se trate de errores mecanográficos o de impresión que se desprendan del contenido del acta o de los documentos que integran el Apéndice; y

"V. Cuando haya que variarse la fecha, el nombre o apellido del registrado en las actas de nacimiento, para adecuarlo a la realidad social sin que se altere la filiación o parentesco del registrado, demostrando través de documentos fehacientes que siempre se ha ostentado con un nombre distinto del que aparece en el registro de nacimiento o bien, que ha sufrido daño por el mismo. En este último supuesto, será necesario que se presente un estudio psicológico emitido por un psicólogo autorizado por el Poder Judicial o Institución Pública, del cual se desprenda el daño referido. En tratándose de otros medios probatorios deberá promoverse en la vía jurisdiccional.

"Se entiende que no se altera la filiación o parentesco del registrado, cuando permanecen salvaguardados el resto de los datos que permiten establecerla, como sería el nombre de la madre, el padre, hijo o cónyuge.

"VI. Cuando se solicite modificar el género para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en el acta de nacimiento primigenia, sin que se altere la filiación o parentesco del registrado."

"ARTÍCULO 133. Pueden pedir la rectificación de un acta del Registro Civil, las personas a quienes se refiere o afecte el acto de que se trate.

"Tratándose de personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, podrá pedir la rectificación quien ejerza la patria potestad o el tutor."

"ARTÍCULO 133 BIS. Pueden pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, previa la anotación correspondiente en su acta de nacimiento primigenia, las personas que requieran el reconocimiento de su identidad de género.



"La expedición de la nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, no alterará de modo alguno la filiación de la persona que solicite este trámite administrativo.

"Se entenderá por identidad de género la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe así misma, la cual puede corresponder o no, al sexo asignado en el acta primigenia.

"En ningún caso será requisito acreditar intervención quirúrgica alguna, terapias u otro diagnóstico y/o procedimiento para el reconocimiento de la identidad de género.

"Los efectos de la nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género realizados, serán oponibles a terceros desde de (sic) su levantamiento.

"Los derechos y obligaciones contraídas con anterioridad al proceso administrativo para el reconocimiento de identidad de género y a la expedición de la nueva acta, no se modificarán ni se extinguen con la nueva identidad jurídica de la persona; incluidos los provenientes de las relaciones propias del derecho de familia en todos sus órdenes y grados, los que se mantendrán inmodificables.

"Las personas a quienes se les otorgue una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, deberán realizar las gestiones pertinentes para la modificación de los documentos relacionados a su identidad personal y electoral, reconocimiento de nivel educativo, obligaciones fiscales y documentación migratoria en su caso, así como todos los necesarios para el ejercicio de sus derechos y obligaciones jurídicas.

"El reconocimiento respectivo se llevará a cabo ante las instancias y autoridades correspondientes del Registro Civil cumpliendo todas las formalidades que exigen el Código Civil y la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California.

"El acta de nacimiento primigenia quedará resguardada y no se publicará ni expedirá constancia alguna, salvo mandamiento judicial, petición ministerial o por el interesado.



"Al proceder la rectificación en razón de cambio en la identidad de género, se tendrá por entendido para efectos legales que se trata de la misma persona, lo que se hará constar en el documento que para tal efecto se expida."

"ARTÍCULO 134. El interesado en la rectificación de un acta del Registro Civil, deberá presentar ante el Oficial del Registro Civil una solicitud por escrito que deberá contener:

"I. Nombre, domicilio y generales del interesado;

"II. Los datos del acta de cuya rectificación se trate;

"III. El señalamiento de los motivos de la rectificación del acta.

"A la solicitud deberá acompañarse:

"A). Copia de la solicitud que quedará en la Oficialía del Registro Civil;

"B). Copia certificada del acta de que se trate, expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente;

"C). Copia certificada de las actas relacionadas con aquella cuya rectificación se solicite y de los documentos justificativos de la rectificación."

"ARTÍCULO 134 BIS. Para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, las personas interesadas deberán presentar:

"I. Solicitud debidamente requisitada;

"II. Copia certificada del acta de nacimiento primigenia para efecto de que se haga la reserva correspondiente;

"III. Original y copia fotostática de su identificación oficial; y

"III. Comprobante de domicilio.



"Además de lo señalado en las fracciones anteriores, para el levantamiento del acta correspondiente, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"a) Ser de nacionalidad mexicana;

"b) Tener al menos 18 años de edad cumplidos.

"Así como manifestar lo siguiente:

"c) El género solicitado y, en su caso, el nuevo nombre con motivo del nuevo género. El levantamiento se realizará ante la Oficina del Registro Civil del Estado en que se encuentre el acta de nacimiento primigenia, con la comparecencia de la persona interesada, donde se procederá a hacer la anotación y la reserva correspondiente. El acta de nacimiento primigenia quedará reservada y no se publicará ni expedirá constancia alguna, salvo mandamiento judicial o petición ministerial. Una vez cumplido el trámite, la Dirección del Registro del Estado, enviará los oficios con la información en calidad de reservada, a las autoridades estatales y federales que estime pertinentes, así como a los organismos autónomos en materia electoral y de acceso a la información pública para los efectos legales procedentes.

"El levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, se hará en un plazo no mayor de diez días hábiles."

146. De la lectura integral de los artículos transcritos se aprecia que el Código Civil para el Estado de Baja California reconoce, de forma general, la posibilidad que cualquier persona pueda pedir el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, por cuestiones de reconocimiento de identidad de género.

147. Sin embargo, el numeral 133 del citado ordenamiento dispone que pueden pedir la rectificación de un acta del Registro Civil, las personas a quienes afecte el acto de que se trata; particularmente, *tratándose de personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho*, podrá pedir la rectificación del acta quien ejerza la patria potestad o tutor.



148. Por su parte, el artículo 134 BIS, párrafo segundo, hace referencia a los requisitos que deben cumplirse para solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, entre los cuales se encuentra el relativo a ***tener al menos dieciocho años de edad cumplidos***.

149. Consecuentemente, el punto medular de análisis en esta acción de inconstitucionalidad radica en determinar si tal requisito establecido por el legislador de Baja California, resulta constitucional o no a la luz de los principios del interés superior de los menores de edad, igualdad y no discriminación y libre desarrollo de la personalidad.

150. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que, si bien es incuestionable la libertad de configuración que poseen los Congresos Estatales para regular ciertas materias, como la civil, es de la mayor importancia destacar que dicha libertad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México.⁷⁹

151. Bajo este escenario, resulta procedente someter la norma impugnada ante el escrutinio estricto que debe aplicarse a las distinciones legislativas que inciden en los derechos de niñas, niños y adolescentes, pues se trata de una distinción basada en una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional.

Escrutinio estricto

Primera grada

152. En cuanto a la primera grada, es necesario analizar si la finalidad que tuvo el legislador al emitir la norma impugnada resultaba no sólo válida sino imperiosa.

⁷⁹ Ver tesis 1a./J. 45/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, junio de 2015, página 533, de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL."



153. Así, de los trabajos legislativos y los informes presentados por las autoridades, resulta evidente que el objetivo del legislador al emitir la norma era la "*protección*" de la niñez.

154. No hay duda de que esta finalidad no sólo es legítima sino imperiosa. Como se señaló líneas arriba, el Estado tiene la obligación de proteger a las infancias y adolescencias de manera especial, por el estado de vulnerabilidad en que se encuentran y por su "*inmadurez e inexperiencia*", aunado al reconocimiento de su autonomía progresiva, a medida que crecen.

155. También se expuso que hay ocasiones en que incluso es exigible que el Estado imponga medidas de carácter obligatorio en atención a la inmadurez de los niños, niñas y adolescentes. Pero también que estas medidas paternalistas sólo encuentran justificación cuando se dirigen a atender las necesidades básicas o que tienen como objetivo que estos puedan desarrollar su personalidad y autonomía como seres individuales. En ningún caso esas medidas pueden tener como objetivo imponer una visión moral de la vida que debe llevar una persona, aun cuando ésta no haya cumplido la mayoría de edad.

156. En este caso, la medida estatal puede encontrar dos interpretaciones. La prohibición de cambiar los documentos de identidad en el caso de niños, niñas y adolescentes puede leerse, por un lado, como una medida estatal que impone un juicio moral en el acto de cambiar al género autopercebido en contraposición al asignado al nacimiento. Al imponer esta carga moral, el legislador le da libertad a la persona adulta de llevar a cabo esa elección, pero "*protege*" a la niñez de elegir una conducta que categoriza como "*inmora*". Bajo esta interpretación, el paternalismo estatal no podría ser aceptado como una finalidad legítima y mucho menos imperiosa, pues tendría como objetivo imponer ideales morales. Por ello, no superaría la primera grada del examen de escrutinio estricto y tendría que ser declarada inconstitucional.

157. En una segunda interpretación, se podría entender que la finalidad del legislador fue evitar que los niños, niñas y adolescentes, tomen decisiones de carácter "*permanente*", cuando no están listos para hacerlo. Estas decisiones pueden tener repercusiones en el desarrollo de su personalidad y la construcción del tipo de personas que quieren ser. Así, a pesar de reconocer que muchas



personas trans reconocen su género autopercibido distinto al asignado durante la niñez, lo cierto es que también puede haber situaciones que lleven a una niña, niño o adolescente a tomar una decisión sin la seguridad y madurez requerida para decisiones que pueden tener repercusiones permanentes en su vida. Bajo esta interpretación, se podría entender que el legislador no tiene como finalidad evitar que la niñez cambie sus documentos de identidad para que estos reflejen su identidad de género autopercibida como un juicio moral en contra de esta modificación. Sino que su objetivo es que los niños, niñas y adolescentes esperen a tener la madurez y desarrollo suficientes para tomar decisiones como el reconocimiento legal del cambio de género, que puedan tener impacto significativo en su futuro.

158. Bajo esta segunda interpretación de la finalidad del legislador, se podría considerar que la norma sí supera la primera grada, pues tiene como objetivo proteger a la niñez de tomar decisiones trascendentes en su vida, cuando no cuenta con la madurez para ello. Ello, como se analizó anteriormente, es parte del derecho al interés superior de la niñez y, por lo tanto, es una finalidad constitucionalmente imperiosa.

159. Sin decantarse por alguna de las dos interpretaciones, es preciso seguir el examen a partir de la segunda interpretación adelantada, de tal manera que se pueda concluir si bajo alguna de las dos interpretaciones la norma resulta válida.

Segunda grada

160. En la segunda grada se debe analizar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

161. Bajo esta grada, se podría considerar que la distinción que hace la norma entre personas adultas y personas que no han cumplido los dieciocho años es una distinción arbitraria. Si la finalidad de la norma es proteger a la niñez de tomar decisiones trascendentes en su vida, cuando no cuenta con la madurez para ello, lo cierto es que los dieciocho años es una edad arbitraria, pues segu-



ramente habrá personas menores de esa edad plenamente conscientes y maduras para tomar esa decisión, y por el otro, personas mayores de dieciocho años que tomen decisiones impulsivas.

162. Con estas consideraciones en mente, se tendría que concluir que la norma no cumple con la segunda grada del examen, pues no está totalmente encaminada a la consecución de la finalidad que se ha identificado.

163. Sin embargo, no se puede perder de vista que, en México, como en varios otros países, se ha establecido la "*mayoría de edad*" a los dieciocho años, pues se entiende que marca de manera objetiva el fin de la niñez/adolescencia, momento en que de manera general se considera que las personas alcanzan la madurez y desarrollo necesarios para tomar decisiones y conducir su vida de manera autónoma.

164. En este sentido la Primera Sala ha establecido lo siguiente:

"... la premisa ontológica de que el niño como sujeto de derechos, dada su condición de menor edad, se encuentra en el desarrollo de su autonomía, la cual va adquiriendo en forma progresiva en la medida que atraviesa sus etapas de crecimiento físico, mental, emocional, etcétera, hasta alcanzar legalmente la mayoría de edad, momento en el que se le considera con la autonomía plena para ejercer por sí mismo todos sus derechos; mientras esto último sucede, se estima que el menor de edad requiere de una protección reforzada por parte de quienes tienen a su cargo el ejercicio de la patria potestad y de las instituciones del Estado, que en lo que al caso interesa, implica ponderar sus opiniones precisamente tomando en cuenta el grado de desarrollo de esa autonomía, atento a su edad cronológica y a su madurez mental."⁸⁰

165. Así, aunque en ocasiones los dieciocho años no marquen de manera precisa cuando una persona llega a la madurez y desarrollo requeridos para tomar

⁸⁰ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 8577/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, tres de junio de dos mil veinte, párrafo 136.



todas las decisiones de manera autónoma, resulta válido que la autoridad establezca un momento objetivo como lo es la mayoría de edad legal.

166. Por estas razones, se concluye que el examen sí supera la segunda grada del escrutinio estricto.

Tercera grada

167. Finalmente, en la tercera grada debemos analizar si la medida legislativa en estudio es la menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa.

168. Ha quedado claro que la única finalidad imperiosa que se podría aceptar en este caso es que el legislador haya tenido como objetivo que los niños, niñas y adolescentes tomen decisiones que pueden tener consecuencias trascendentes en su vida, cuando cuenten con la madurez y desarrollo adecuado para hacerlo. Por tanto, este Pleno considera que la norma impugnada no puede superar la tercera grada del examen. Ello porque limitar de manera absoluta el derecho de la niñez a que se reconozca su identidad de género autopercibida en registros y documentos de identidad, no es la medida menos restrictiva para impedir que los niños, niñas y adolescentes tomen decisiones impulsivas que puedan perjudicarlos en el futuro.

169. Prueba de ello es que en el derecho comparado encontramos evidencia de que en otros países han encontrado procedimientos especiales, que establecen salvaguardas para la niñez pero que permiten el ejercicio de su derecho a la identidad de género y que ésta se reconozca.

170. Así, por ejemplo, la Corte IDH reconoció a la Ley 26.743 de Argentina "sobre el derecho a la identidad de género de las personas" como una buena práctica sobre cómo debe legislarse en materia de identidad de género de niñas, niños y adolescentes. La norma en cuestión exige únicamente el consentimiento libre e informado de la niña, niño o adolescente, el consentimiento de sus representantes y la asistencia legal. Además, se trata de un procedimiento de naturaleza administrativa que cuenta, además, con una vía jurisdiccional suma-



rísima y excepcional, para aquellos casos en los que no sea posible obtener el consentimiento de los representantes legales.⁸¹

171. Este Pleno concluye, que tras un análisis integral (considerando todas las finalidades que podría tener la norma) mediante un examen de escrutinio estricto, se llega a la determinación de que **la norma impugnada es inconstitucional** pues vulnera de manera innecesaria el derecho de la niñez a su identidad de género y el reconocimiento de la misma en los registros y documentos de identidad, siendo que se encuentra que hay alternativas que tiene el legislador para respetar el derecho de la niñez y su autonomía progresiva, y que al mismo tiempo establezca salvaguardas para cumplir con su obligación de proteger a los niños, niñas y adolescentes.

172. Sin que obste a la anterior conclusión, que el artículo 133 del Código Civil para el Estado de Baja California, disponga que pueden pedir la rectificación de un acta del Registro Civil, las personas a quienes se refiere o afecte el acto de que se trate y que, tratándose de personas menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, podrá pedir la rectificación quien ejerza la patria potestad o el tutor.

173. Lo anterior, ya que como ha quedado manifiesto a lo largo de esta sentencia, el derecho a la identidad de género corresponde a los niños, niñas y adolescentes trans que deseen presentar solicitudes para que se reconozca en los documentos y los registros su identidad de género autopercibida; lo cual no basta con la solicitud presentada por quien ejerce la patria potestad o quien ostente la calidad de tutor, sino que el procedimiento correspondiente para la rectificación de acta debe establecerse conforme a las medidas de protección especial que se dispongan a nivel interno de conformidad con el artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las cuales deben encontrarse diseñadas necesariamente en concordancia con los principios del interés superior de la infancia, el de la autonomía progresiva, a ser escuchado y a que se tome en cuenta su opinión en todo procedimiento que les afecte.

⁸¹ OC-24/17, *Op. Cit.*, supra nota 21, párr. 156.



174. En todo caso, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o no de porciones normativas no cuestionadas en el presente asunto, la salvedad de acudir por medio de quien ejerce la patria potestad o en calidad de tutor, puede aplicarse para los demás supuestos de rectificación de acta del Registro Civil que establece el numeral 132 del mismo ordenamiento civil local, es decir, cuando en las actas del Registro Civil existan errores mecanográficos, ortográficos, de letras, de palabras concernientes a la real identificación de la persona, o de otra índole, así como cuando se trate de omisión de un dato que deba constar en el acta respectiva, entre otros.

Parámetro de regularidad en torno a la rectificación de actas de nacimiento de la niñez

175. Ahora bien, una vez concluido que es inconstitucional que el legislador límite de manera absoluta el derecho a que se reconozca legalmente su identidad de género autopercibida a infancias y adolescencias trans, resulta indispensable precisar las condiciones que debe cumplir el procedimiento de rectificación del acta de nacimiento de niños, niñas y adolescentes, para garantizar el pleno ejercicio del derecho en cuestión. Estas precisiones tienen como fundamento las consideraciones que se han vertido en esta sentencia.

176. En efecto, el Estado está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio efectivo de su identidad de género sin discriminación, con pleno respeto a su autonomía progresiva, escuchando su opinión en todas las decisiones que afecten su vida y a la luz de su interés superior.⁸²

177. Además, es fundamental adoptar una perspectiva interseccional,⁸³ reconociendo que la edad y la identidad de género son dos condiciones que

⁸² *Ibidem*, párr. 151, 154 y 155; y Convención sobre los Derechos del Niño arts. 2, 3.1, 6 y 12.

⁸³ La **perspectiva interseccional** permite evaluar y remediar la forma en que múltiples fuentes de opresión operan en forma conjunta para subordinar y discriminar a las infancias trans. Diversos tribunales constitucionales e internacionales en el mundo han adoptado un enfoque interseccional cuando se trata de los derechos de minorías. Véase, por ejemplo: Suprema Corte de la India, *Patan Jamal Vali V. State of Andhra Pradesh*; Corte Constitucional de Sudáfrica, *Mahlangu and Another v. Minister of Labour and Others*; Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-141/15; TEDH, *B.S. v. España*; Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*; y *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*.



convergen en este grupo y configuran una vulnerabilidad específica. Por ello, cualquier medida debe partir de que las infancias y adolescencias trans padecen violencia, invalidación y discriminación estructural en todos los ámbitos de su vida, únicamente por el hecho de ser ellas y ellos.⁸⁴

178. Como se señaló en apartados previos, la Corte IDH ha sostenido que para hacer efectivo el derecho a la identidad autopercebida de las personas, es necesario que los procedimientos para la modificación de los registros y documentos de identidad cumplan con "ciertas características mínimas, de manera que ese derecho se vea efectivamente protegido".⁸⁵ De acuerdo con lo anterior, y todas las consideraciones que se hicieron en esta sentencia respecto del derecho específico de niñas, niños y adolescentes al reconocimiento legal de su identidad de género autopercebida, este Pleno concluye que **cualquier procedimiento** para la rectificación de los documentos de identidad de un niño, niña o adolescente **debe observar los siguientes criterios:**

1. Debe preverse un procedimiento ágil, expedito, gratuito, sencillo y eficaz, enfocado en la adecuación integral de la identidad de género autopercebida, diseñado con perspectiva interseccional y basado sustancialmente en el consentimiento libre e informado de la niña, niño o adolescente.⁸⁶ En esa lógica, el proceso debe ser materialmente de naturaleza administrativa.⁸⁷

2. El procedimiento les debe permitir registrar y/o cambiar, rectificar o adecuar su nombre y demás componentes de su identidad mediante la emisión de un acta nueva, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no represente su individualidad.⁸⁸

3. No pueden exigirse requisitos basados en prejuicios o estereotipos, como la acreditación de procedimientos quirúrgicos u hormonales; certificaciones médicas, psicológicas, o de cualquier otro tipo que resulten estigmatizantes o irrazonables.⁸⁹

⁸⁴ OC-24/17, *Op. Cit.*, supra nota 21, párr. 33.

⁸⁵ *Ibidem*, párrafo 117.

⁸⁶ OC-24/17, *Op. Cit.*, supra nota 21, párr. 127.

⁸⁷ *Ibidem*, párrafos 160, 169 y 171.

⁸⁸ *Ibidem*, párrafo 115.

⁸⁹ *Ibidem*, párr. 129.



4. El procedimiento debe efectuarse a través de sus tutores o bien, de un representante legal y con la voluntad expresa de la persona menor de edad.⁹⁰

5. Asimismo, la solicitante debe contar con la asistencia de la procuraduría de los derechos de la infancia.⁹¹

6. Cuando se niegue o sea imposible obtener el consentimiento de alguno de los representantes, debe existir un procedimiento sumario que permita resolver la cuestión en sede judicial, teniendo en cuenta la autonomía progresiva y el interés superior de la niñez.⁹²

7. Los procedimientos deben ser confidenciales y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de la identidad de género.⁹³

8. Finalmente, los efectos del procedimiento no deben alterar la titularidad de los derechos y las obligaciones jurídicas contraídas previamente, ni las provenientes de las relaciones propias del derecho de familia.⁹⁴

179. Estos lineamientos forman parte del contenido mínimo del derecho a la identidad de género de las infancias y adolescencias trans: son criterios obligatorios que conforman el parámetro constitucional, y deberán ser respetados por cualquier normatividad que regule tales procedimientos.

⁹⁰ *Ibídem*, párr. 129 y 161.

⁹¹ La legislación civil de Puebla ya prevé la posibilidad de que la Procuraduría de Protección de los Derechos de las NNA participe en los procedimientos judiciales o administrativos de niños, en particular cuando se trata de la protección de su derecho a la identidad (artículo 7, fracción XVI, de la Ley de la Procuraduría). Además, tanto el artículo 623 del Código Civil de Puebla, como el artículo 7, fracción XXVII, de la Ley de la Procuraduría establecen que en el caso de que las personas que ejerzan la patria potestad tengan un interés opuesto al de los menores de edad sujetos a ella, éstos contarán con la representación de la Procuraduría. A su vez, la Procuraduría podrá intervenir en aquellos casos en los que la integridad física, mental o el desarrollo de los menores de edad se vean menoscabados por quienes ejercen la patria potestad (art. 7, f. XXV).

OC-24/17, *Op. Cit.*, supra nota 21, párr. 156.

⁹² *Ídem*.

⁹³ *Ibídem*, párr. 160.

⁹⁴ *Ibídem*, párr. 119 y 120.



180. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos.

VII. EFECTOS

181. Ante la declaratoria de invalidez de la norma impugnada y con fundamento y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno fija los efectos la sentencia.

182. De tal forma, se vincula al Congreso del Estado de Baja California para que reforme el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil estatal, con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género, que proteja el interés superior de la infancia.

183. Finalmente, se dispone que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los **doce meses** siguientes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California, plazo para que se adecue la codificación civil, en los términos precisados.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para Estado de Baja California, adicionado mediante el Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós, por las razones expuestas en el apartado VI de esta decisión.



TERCERO.—La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, ese Congreso Estatal deberá legislar con el objeto de establecer un procedimiento sumario para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, que atienda al interés superior de la niñez, tal como se precisa en el apartado VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la



invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales sin precisar en qué artículo se debe legislar, Pardo Rebolledo sin precisar en qué artículo se debe legislar, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat sin precisar en qué artículo se debe legislar, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en vincular al Congreso del Estado para que, dentro de los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución, emita las normas necesarias a efecto de que los procedimientos de rectificación de género autopercibida en las actas de nacimiento cumplan los estándares señalados en esta sentencia y determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman las señoras Ministras presidenta y la ponente con el secretario general de Acuerdos quien da fe.



Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 2024.

Las tesis aisladas P. XLV/2008 y 1a. CXI/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, página 712 y XXVIII, diciembre de 2008, página 236, con números de registro digital: 169457 y 168337, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 45/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.), P./J. 7/2016 (10a.) y 1a./J. 12/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022.

En sesión celebrada el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, en las que se declaró la invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, adicionado mediante Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós.¹ De acuerdo con esa disposición, las niñas, niños y adolescentes se encontraban excluidos de la posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

¹ **"Artículo 134 BIS.** Para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, las personas interesadas deberán presentar: ...

"Además de lo señalado en las anteriores, para el levantamiento del acta correspondiente, se deberá cumplir con los siguientes requisitos fracciones:

"b) Tener al menos 18 años de edad cumplidos. ..."



En la sentencia, se establece que la disposición impugnada prevé una distinción que incide en los derechos de las niñas, niños y adolescentes, por lo que se emprende un escrutinio estricto que consiste en definir si la medida bajo análisis: 1) tiene una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional; 2) se encuentra estrechamente vinculada con esa finalidad; y, 3) es la menos restrictiva para conseguir ese propósito.

En la ejecutoria se sostiene, fundamentalmente, que la distinción no supera la tercera grada del examen, pues a pesar de que tiene una finalidad constitucionalmente imperiosa que consiste en la protección de la niñez, y el requisito de mayoría de edad está estrechamente vinculado con esa finalidad, lo cierto es que no es la menos restrictiva, toda vez que el legislador pudo optar por procedimientos especiales para reconocer la identidad de género autopercibida de las niñas, niños y adolescentes en sus documentos de identidad, y a la vez salvaguardar su protección y autonomía progresiva.

Si bien en general coincido con la metodología y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, mi posicionamiento concurrente obedece a que, como lo desarrollé con mayor amplitud en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 73/2021,² considero que este tipo de medidas legislativas ni siquiera superan la primera grada del escrutinio estricto, pues no puede considerarse, *a priori*, que resultan acordes con el interés superior de las infancias y adolescencias.

Es así, porque no advierto razones claras y suficientes para sostener que dejar fuera a las niñas, niños y adolescentes de la posibilidad de solicitar ante las oficinas del Registro Civil el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género encuentre respaldo en la protección de su interés superior.

En este sentido, tomando en cuenta que en la Opinión Consultiva OC-24/17,³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las niñas, niños y

² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de marzo de dos mil veintidós. En ese precedente se declaró la invalidez del artículo 875 Ter, fracción II, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establecía el requisito de tener dieciocho años cumplidos para estar en posibilidad de solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida.

³ De 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, "*Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la convención americana sobre derechos humanos.*"



adolescentes son titulares de los mismos derechos que los adultos y cuentan con las medidas especiales de protección previstas en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴ estimo que distinciones como la analizada en este caso ignoran que las personas menores de dieciocho años también son titulares del derecho a la identidad de género que, entre otras cosas, se traduce en que la información asentada en los documentos en los que consta el nombre y género –como el acta de nacimiento– coincida con la percepción que cada individuo tiene de sí, y que en caso de que no haya esa correspondencia, exista la posibilidad de modificarlos.⁵ Es importante destacar que, bajo mi entendimiento, tratándose de niñas, niños y adolescentes, cualquier procedimiento de rectificación necesariamente habrá de tomar en cuenta su opinión y su grado de desarrollo, así como su edad cronológica y madurez mental, con el objeto de prevenir cualquier forma de error o abuso.

A partir de lo anterior, considero que normas como la combatida en estas acciones de inconstitucionalidad no son coherentes con el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, ya que se les coloca en una posición vulnerable, en tanto supone negar la realidad que viven las infancias y adolescencias trans y, en el mejor de los casos, postergan la posibilidad de que vean materializado un derecho (hasta cumplidos los dieciocho años), con todas las consecuencias desfavorables que ello puede traer consigo.

Sumado a esto, no identifico información que ponga de manifiesto que el reconocimiento de la identidad de género autopercibida en beneficio de las niñas, niños y adolescentes les genere un riesgo especial o los prive de beneficios; por el contrario, se trata del ejercicio de un derecho. En este sentido, por ejemplo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha identificado que las personas LGBT, así como las que no tienen acceso

⁴ "Artículo 19

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."

⁵ Esto ya ha sido reconocido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1317/2017, resuelto el 17 de octubre de 2018.



al reconocimiento legal del género preferido, generalmente son objeto de discriminación y sufren diferentes niveles de violencia.⁶

Es por estas razones esenciales que en el caso me posicioné por la invalidez de la disposición impugnada; sin embargo, a diferencia de lo considerado por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, estimo que se trata de una distinción que no supera la primera grada del escrutinio estricto de constitucionalidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022, falladas en sesión de diecinueve de junio de dos mil veintitrés.

Comparto la declaratoria de validez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para Estado de Baja California, reformado y adicionado mediante Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el once de febrero de dos mil veintidós. Dicho precepto establece:

"ARTÍCULO 134 BIS. Para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, las personas interesadas deberán presentar:

" ...

"Además de lo señalado en las fracciones anteriores, para el levantamiento del acta correspondiente, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

" ...

"b) Tener al menos 18 años de edad cumplidos. ..."

Ahora bien, es necesario señalar que la sentencia se encuentra ajustada al criterio adoptado por la mayoría de las y los integrantes de este Alto Tribunal, al resol-

⁶ Véase el Informe A/HRC/29/23.



ver la acción de inconstitucionalidad 132/2021, en el sentido que la norma impugnada no supera la tercera grada del test de escrutinio estricto que aplica a las distinciones legislativas que inciden en los derechos de niñas, niños y adolescentes, pues se trata de una distinción basada en una de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o. constitucional.

Por tal razón expreso voto concurrente, porque desde mi punto de vista, la grada que no supera la norma combatida es la segunda, como explico enseguida:

En principio, comparto que el artículo analizado sí persigue una finalidad imperiosa protegida a nivel constitucional, pues el establecimiento de edades mínimas en la ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y de su autonomía progresiva.

No obstante, para mí el requisito de tener dieciocho años de edad cumplidos, para poder solicitar el levantamiento de acta de nacimiento nueva para el reconocimiento de identidad de género, no encuentra conexión directa con la finalidad constitucionalmente imperiosa.

Lo anterior es así, dentro de los derechos fundamentales consagrados se encuentra el derecho a la identidad personal comprendido como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones; el derecho a la identidad de género, es decir la proyección frente a sí y ante la sociedad, así como su preferencia u orientación sexual.

A su vez, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de escoger la apariencia personal, así como la libre opción de género autopercibida, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida.

Asimismo, la identidad sexual y de género es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la percibe, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar –o no– la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

En el caso, la situación particular de niñas, niños y adolescentes trans, permite analizarla mediante una perspectiva interseccional, la cual concede la posi-



bilidad de evaluar y remediar la forma en que múltiples fuentes de opresión operan en forma conjunta para subordinar y discriminar a grupos vulnerables o minorías, en este caso, las infancias trans.

Al respecto considero relevantes algunos datos extraídos del comunicado de prensa 61/17 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos denominado "*aceptemos la diversidad y protejamos a niñas/os/es y adolescentes trans y de género diverso*", donde se señalan los principales desafíos que enfrentan niñas, niños y adolescentes trans y de género diverso en relación con el reconocimiento legal de la identidad de género, hostigamiento escolar, salud mental, la atención sanitaria e impunidad frente a la violación de sus derechos.

Particularmente, se expone que, en algunas familias, las niñas, niños y adolescentes trans son todavía estigmatizados, marginados y rechazados, pues corren el riesgo de ser víctimas de violencia física, sexual y psicológica, debido a escenarios de violencia en la escuela (acoso) y a la exclusión en la clase, en los juegos, en los baños y en los vestuarios, camino a la escuela y a casa y en la red (ciberacoso).

Por tanto, estimo necesario reconocer que la edad y la identidad de género son dos condiciones que convergen en las infancias y adolescencias trans, y configuran una vulnerabilidad específica, pues por un lado, al ser personas trans, forman parte de una minoría históricamente invisibilizada, estigmatizada y víctima de discriminación estructural, debido a que sus expresiones, identidades y cuerpos no se ajustan al orden social imperante; son marginadas por el Estado y la comunidad y con frecuencia; son objeto de rechazo y violencia de distintas intensidades.

Así, tomando en consideración la argumentación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la Opinión Consultiva OC-24/17, en el sentido que las niñas y los niños son titulares de los mismos derechos que los adultos y de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana, además de contar con las medidas especiales de protección contempladas en el artículo 19 de la propia Convención; es mi convicción que el requisito de edad previsto en la norma impugnada no encuentra conexión directa con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues las y los menores de edad trans quedan excluidos de la posibilidad de ajustar su acta de nacimiento a la identidad de género autopercebida, sin la implementación de un procedimiento adecuado para salvaguardar los derechos inherentes de las personas menores de edad.



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro. En la sentencia se estudió y declaró la invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, que establecía el ser mayor de edad como requisito para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género.
2. Yo voté junto con la mayoría por la invalidez de dicha norma, pero difiriendo de algunas consideraciones, las cuales desarrollo en el apartado III. Por otro lado, voté en contra de los efectos acordados por la mayoría por las razones que he señalado en precedentes y que reitero en el apartado V de este voto.

II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo

3. En el estudio de fondo se señaló que la norma impugnada realizaba una distinción basada en la edad de aquellas personas que solicitaran el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de su identidad de género, lo que impactaba directamente en el interés superior de niñas, niños y adolescentes trans. La mayoría consideró que la metodología adecuada para el análisis de constitucionalidad era un examen de igualdad que debería realizarse bajo un escrutinio estricto.
4. Al realizar el examen de igualdad, la mayoría consideró que la medida sí superaba la primera grada del examen por contar con una finalidad constitucionalmente imperiosa: la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, toda vez que establecer la mayoría de edad para que una persona acceda a trámites administrativos encuentra estrecha relación con la capacidad jurídica que se alcanza con la mayoría de edad.



5. Asimismo, se consideró que la norma impugnada superaba la segunda grada, relativa a que la distinción esté estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, al ser válido establecer un momento objetivo, como lo es la mayoría de edad legal, para poder tomar decisiones de forma totalmente autónoma.
6. Sin embargo, se determinó que la restricción no superaba la tercera grada, toda vez que no constituye la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad propuesta. Ello, dado que la norma limita de forma absoluta el derecho de la niñez a que se reconozca su identidad de género auto percibida, sin atender la autonomía progresiva que les asiste.
7. No fue obstáculo para la mayoría que el artículo 133 del Código Civil local disponga que las personas menores de edad podrán solicitar la rectificación de su acta de nacimiento por medio de quien ejerza la patria potestad, pues el procedimiento no está diseñado para preservar el interés superior de la niñez ni la autonomía progresiva, así como la posibilidad de ser escuchado y que se tome en cuenta su opinión.

III. Razones de la concurrencia en cuanto al estudio de fondo

8. Como primer punto, **difiero parcialmente** del estudio porque, a diferencia de lo señalado por la mayoría, me parece que la norma no cuenta con una finalidad constitucionalmente imperiosa y, por lo tanto, no supera el test de igualdad de escrutinio estricto desde la primera grada.
9. En efecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 73/2021, fallada el siete de marzo de dos mil veintidós, también voté porque una norma similar a la hoy impugnada, pero del Código Civil del Estado de Puebla, resultaba inconstitucional desde dicha primera etapa.
10. En tal precedente, consideré que, aunque *"el establecimiento de edades mínimas en ley puede tener como finalidad la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el reconocimiento de su desarrollo gradual y autonomía progresiva,"* en ese caso *"la finalidad de la norma e[ra] la exclusión de las niñas, niños y adolescentes del derecho a la identidad de género, sin atención alguna a la autonomía progresiva que les asiste"*. Lo anterior dado que no podía *"derivarse un objetivo distinto de la exposición de motivos ni del informe del poder legislativo"*.
11. En ese caso, el informe del Poder Legislativo del Estado de Puebla, al contestar el concepto de invalidez, no hacía mención alguna a que la intención legislativa persiguiera la protección de las niñas, niños y adolescentes, básicamente



el Congreso Local sostenía que los menores de dieciocho años no contaban con el derecho a adecuar sus documentos de identidad porque: **1)** señalaba que el principio de interés superior de la niñez no reconocía el derecho a la identidad de género y **2)** la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derecho Humanos (en materia de personas migrantes o indocumentadas) en ninguna parte señala que se deban proteger los derechos de los menores de 18 años, por lo que aunque el principio de igualdad ante la ley y no discriminación sí pertenece al *ius cogens*, éste no es aplicable a menores de 18 años. La exposición de motivos, en el precedente, tampoco justificaba la razón de ser del requisito de mayoría de edad.

12. En un sentido similar, en el presente caso, por un lado, en la exposición de motivos, no se expresó alguna consideración entorno al requisito de mayoría de edad y, por otra parte, en su informe, el Poder Legislativo del Estado de Baja California, sostuvo esencialmente que las personas menores de 18 años no cuentan con capacidad jurídica para solicitar el reconocimiento de la identidad de género.¹
13. Por lo tanto, en este asunto, me parece que no es posible desprender una finalidad constitucionalmente imperiosa toda vez que la restricción en el acceso al procedimiento de reconocimiento de la identidad de género proviene de que el legislador considera que los menores de edad no tienen en definitiva dicho derecho dentro de su esfera jurídica.
14. Ahora bien, respecto del resto de consideraciones, **me separé** únicamente de lo expuesto en el párrafo 142 del proyecto, que corresponde al 174 del engrose.
15. Por estas razones, coincidí con la declaratoria de invalidez y con la mayoría de las consideraciones de la propuesta.

IV. Efectos aprobados por la mayoría

16. Tras declarar la invalidez de la norma, la mayoría consideró necesario vincular al Congreso del Estado de Baja California para que, dentro de un plazo de doce meses, emita las normas necesarias con el objeto de establecer un procedimiento para el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género auto percibida conforme a los estándares expuestos en la sentencia.

¹ Informe justificado del Poder Legislativo del Estado de Baja California, pág. 13.



17. En consonancia con esto, se decidió que la declaratoria de invalidez del artículo impugnado surtiría sus efectos hasta los doce meses siguientes de la notificación de los resolutivos al Congreso Estatal.
18. Asimismo, se estimó adecuado establecer lineamientos de carácter obligatorio para guiar al legislativo en garantizar el ejercicio efectivo del derecho, los cuales desarrolla en el párrafo 178 del engrose.

V. Razones del voto en contra en los efectos

19. Estuve en desacuerdo con los efectos aprobados por dos razones principales.
20. En primer lugar, considero que no era necesario establecer una prórroga para la entrada en vigor de la invalidez de la norma declarada inconstitucional. Contrario a lo que consideró la mayoría, me parece que la invalidez de la norma no habría dejado un vacío que condujera a impedir el ejercicio del derecho a la identidad de género auto percibida. Al contrario, una vez expulsada la norma inconstitucional, el ejercicio de dicho derecho se encuentra posibilitado por el marco normativo del Estado de Baja California.
21. Es decir, al invalidarse la porción normativa estudiada, las autoridades competentes contarían con el fundamento legal para poder levantar una nueva acta de nacimiento para menores de dieciocho años con el objeto de reconocer su identidad de género. Sin perjuicio de que el legislador pudiera regular subsecuentemente dicho procedimiento, considero que la prórroga únicamente dilata el ejercicio de dicho derecho por las niñas, niños y adolescentes, pues hace subsistir una prohibición absoluta.
22. En segundo lugar, a pesar de estar de acuerdo en lo general con el contenido de los lineamientos incorporados para regular el procedimiento de rectificación de documentos de identidad, me parece que, como regla general, la emisión de este tipo de directrices no es acorde con nuestra labor constitucional ni con la deferencia debida al legislador. En todo caso, como lo he expresado en precedentes,² considero que estos lineamientos sólo podrían ser emitidos de forma orientadora y en el marco de un exhorto y no de una condena.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 2024.

² Por ejemplo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 54/2018.



La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 73/2021 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de marzo de 2023 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo I, marzo de 2023, página 540, con número de registro digital: 31349.

Este voto se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que emite el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 43/2022 y su acumulada 47/2022.

En sesión pública celebrada el diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California impugnaron el artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California. En éste se establecía que solamente las personas mayores de edad podrán solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género autopercebida, excluyendo así a las niñas, niños y adolescentes.

La mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno estimaron que la norma impugnada resulta inconstitucional, pues se trata de una restricción al derecho de las infancias y adolescencias trans de modificar sus documentos registrales, evidentemente contraria al principio de igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y al derecho a la identidad de género.

Aun cuando coincido con el sentido de la resolución, es decir, con la declaratoria de invalidez del artículo 134 BIS, párrafo segundo, inciso b), del Código Civil para el Estado de Baja California, estimo que la resolución del Tribunal Pleno incurre en un error metodológico, pues no identifica correctamente el problema jurídico que debió ser analizado. Lo anterior, lógicamente, impactó en el estudio de fondo y en la invalidez propuesta.

A continuación, expresaré las razones del disenso así como los argumentos que, a mi juicio, debieron sustentar la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

1. Razones del disenso

Para comprender las razones de mi disenso, estimo importante hacer un breve recuento del contexto en el que se resolvió el presente asunto.



En las sesiones del trece, quince y diecinueve de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió diversas acciones de inconstitucionalidad¹ en las que el problema jurídico a dilucidar era, a grandes rasgos, el mismo, a saber: ¿las infancias y adolescencias trans tienen derecho a solicitar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para que ésta sea compatible con su identidad de género autopercibida?

Aun cuando, como lo señalé, la mayoría de las acciones de inconstitucionalidad planteaban una problemática común, lo cierto es que cada una de ellas (por el tipo de norma impugnada, por su redacción específica, por el carácter de la prohibición establecida en la misma) merecían un estudio diferenciado que permitiera evidenciar las particularidades de cada una.

Respetuosamente, estimo que la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno incurrieron en un error al considerar que la presente acción de inconstitucionalidad es un caso idéntico a las acciones de inconstitucionalidad 73/2021, 132/2021, 72/2022, 174/2021, 124/2021 y 45/2021 y, por lo tanto, que las consideraciones expresadas en las mismas pueden trasladarse al presente asunto por mayoría de razón.

En los referidos precedentes, correspondió al Tribunal Pleno examinar distintas legislaciones del orden civil en las que se previó la posibilidad de que las personas trans soliciten el levantamiento de una nueva acta de nacimiento que sea acorde con su identidad de género autopercibida, siempre y cuando las personas solicitantes sean mayores de edad. Este requisito de mayoría de edad se configura como una **restricción absoluta** al derecho a la identidad de género, pues supone que bajo ninguna circunstancia las infancias y adolescencias trans podrán acceder a un mecanismo que reconozca su identidad de género autopercibida.

A mi juicio, el presente asunto plantea una cuestión distinta; mientras que en el resto de las legislaciones analizadas por el Tribunal Pleno no existía ninguna vía para que las infancias y adolescencias trans puedan modificar su identidad de género, la legislación civil del Estado de Baja California sí prevé una vía para hacerlo, que es la rectificación del acta de nacimiento. Es decir, la legislación prevé que se pueda hacer la corrección del género con una anotación sobre ese cambio. Así, se trata de una **restricción relativa** al derecho, pues si bien no se le permite a la niñez gozar de éste en igualdad de circunstancias

¹ Acciones de inconstitucionalidad 132/2021, 72/2022, 174/2021, 124/2021, 43/2022 y 45/2021, respectivamente.



que las personas mayores de 18 años, si tienen una vía para ejercer el mismo como se verá a continuación:

"**ARTÍCULO 132.** Ha lugar a pedir la rectificación:

" ...

"VI. Cuando se solicite modificar el género para el reconocimiento de la identidad de género, previa anotación correspondiente en el acta de nacimiento primigenia, sin que se altere la filiación o parentesco del registrado."

"**ARTÍCULO 133.** Pueden pedir la rectificación de un acta del Registro Civil, las personas a quienes se refiere o afecte el acto de que se trate.

"Tratándose de personas menores de dieciocho años de edad o personas no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, podrá pedir la rectificación quien ejerza la patria potestad o el tutor."

"**ARTÍCULO 134 BIS.** Para realizar el levantamiento de una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de identidad de género, las personas interesadas deberán presentar:

" ...

"Además de lo señalado en las fracciones anteriores, para el levantamiento del acta correspondiente, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"a) Ser de nacionalidad mexicana;

"b) Tener al menos 18 años de edad cumplidos. ..."

De la lectura de los citados artículos se desprende que, intencionalmente o no, el legislador del Estado de Baja California introdujo un **sistema mixto**. Por un lado, estableció la posibilidad de modificar el género mediante una rectificación del acta de nacimiento ya existente, previa anotación en la misma, y precisa que tratándose de infancias y adolescencias podrán hacerlo a través de sus representantes. Por otro lado, estableció la posibilidad de modificar el género mediante el levantamiento de una nueva acta de nacimiento, precisando que a esta vía solamente podrán acceder las personas mayores de dieciocho años.



Demostrado lo anterior, es posible concluir que el problema jurídico que debió analizar el Tribunal Pleno es más amplio, a saber: ¿es constitucional que el legislador del Estado de Baja California haya establecido una modalidad distinta para el reconocimiento del género autopercibido en el caso de las infancias y adolescencias? Y, en su caso, ¿es constitucional la rectificación del acta de nacimiento para el cambio de género en el caso de infancias y adolescencias?

Como lo sostuve en la sesión pública en la que el tribunal estudió el presente asunto, estimo que si bien sería constitucional que el legislador previera un sistema distinto para las infancias y adolescencias por la protección reforzada que se les debe dar, este "sistema mixto" resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional por dos razones concretas: 1) porque no prevé el modo en que una niña, niño o adolescente que no cuenta con el consentimiento de quienes ejercen la patria potestad o los tutores, pueda acceder a la rectificación del acta; y 2) resulta contrario al derecho a la privacidad porque el procedimiento de rectificación supone la anotación previa en el acta primigenia, lo cual ha sido señalado por este Alto Tribunal en múltiples ocasiones.

Soy consciente de que las Comisiones accionantes solamente solicitaron la invalidez del artículo 134 BIS del Código Civil local; sin embargo, el diverso 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución permite al Tribunal Pleno suplir los conceptos de invalidez planteados en aras de identificar correctamente la problemática jurídica. Lo anterior hubiese permitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación examinar los artículos 133 y 134 BIS del Código Civil conjuntamente, pues integran un sistema normativo relacionado con el derecho de las infancias y adolescencias a que se reconozca su identidad de género.

En conclusión, estimo que, debió declararse la invalidez no solamente del artículo 134 BIS del Código Civil para el Estado de Baja California, sino también del diverso 133, pues de lo contrario las infancias y adolescencias trans estarán a expensas de que el personal del Registro Civil determine, en cada caso, si les resulta aplicable el régimen de rectificación –que resulta inconstitucional, como se ha dicho–, o el régimen de levantamiento de una nueva acta de nacimiento.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 2024.

Este voto se publicó el viernes 16 de febrero de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019.

En sesión del seis de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella, se declaró la invalidez de los artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, reformado y adicionados mediante el Decreto Número 93, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

Estos artículos tipificaban la conducta comúnmente conocida como "halconeo"; el primero respecto de los servidores públicos y el segundo sin requerir una calidad específica del sujeto activo.

En la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se argumentaron dos distintos conceptos de invalidez: (i) la violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; y, (ii) la transgresión a los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información.

La mayoría estimó que las normas debían analizarse a la luz de ambas perspectivas, puesto que de la lectura de los conceptos de invalidez de la Comisión accionante podría advertirse que ambos argumentos se encuentran íntimamente ligados, ya que consistían en que la falta de precisión de la norma impugnada causaba que se vulneraran los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información, en tanto que se terminaba por sancionar penalmente conductas que se encuentran amparadas por ellos.

Ambas normas fueron invalidadas, en esencia, porque la mayoría consideró que, si bien cumplían con los requisitos de estar previstas en ley y tener un fin legítimo, no satisfacían el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de no estar adecuadamente orientadas a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretendía proteger, la restricción estaba muy lejos de ser la que en menor escala restrinja la libertad de expresión y el acceso a la información. Este defecto de la norma, en opinión de la mayoría, está relacionado con la violación del principio de taxatividad. Por lo que seguidamente la sentencia enuncia las razones por las que los tipos penales violan ese principio.

Voté a favor de la invalidez, sin embargo, considero que no debió entrarse al análisis de taxatividad, por las mismas razones que señalé al resolverse la acción de



inconstitucionalidad 110/2019,¹ cuyas consideraciones son reiteradas en esta sentencia, por haberse invalidado en ella un tipo penal similar.

A continuación, retomaré esas razones para explicar porque me aparto del estudio de taxatividad:

Estimo que los tipos penales impugnados en este caso, al igual que en el precedente, transgredían los derechos de acceso a la información y libertad de expresión; por lo que esta razón era suficiente para declarar su invalidez sin más.

El criterio de la mayoría partió de tener en cuenta la manera en que la accionante expuso en su demanda ambas violaciones de manera interrelacionada. Sin embargo, pienso que en la acción de inconstitucionalidad este Alto Tribunal no se encuentra constreñido a realizar el análisis de la norma con apego a lo planteado por la parte accionante. Esto lo desprendo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

Tal como lo señala la sentencia, la libertad de expresión (y, en consecuencia, el derecho de acceso a la información) constituye un derecho preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. Aunque ese derecho no es ilimitado, cualquier limitación al respecto debe: a) estar prevista en ley, b) tener un fin legítimo, y c) ser necesaria en una sociedad democrática.

En el caso concreto, se consideró que las normas no cumplen con la última de esas exigencias, lo cual comparto.

En efecto, la amplitud de la norma termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y el acceso a la

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del diecinueve de mayo de dos mil veintidós.

² **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ..."



información, por lo que desbordan el interés que las justifica e interfieren injustificadamente en el ejercicio de esos derechos.

Para mí, dado el carácter preferente y central de la libertad de expresión para un Estado democrático de derecho, esas razones eran suficientes para declarar la invalidez de las normas, sin que tuviera que acudir a un estándar específico de taxatividad, tal como lo consideró la mayoría.

Es cierto que los tipos penales aquí analizados pueden ser sobre inclusivos. Como también lo es que, según la jurisprudencia del Pleno, la sobre inclusión en un tipo penal conlleva su inconstitucionalidad por violar el principio de taxatividad. Pero en mi opinión, este vicio en una norma penal constituye una violación a derechos humanos en sí misma (en específico, viola el derecho a la seguridad jurídica). Esto independientemente de que de manera indirecta se violen otros derechos, como ocurre en el caso concreto, en que se transgrede el derecho a la libertad de expresión y acceso a la información.

De la misma manera que en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, mi motivación para emitir este voto no es perseguir la pureza metodológica. Considero que los derechos a la libertad de expresión, y a la seguridad jurídica, constituyen también importantes principios constitucionales limitadores del poder punitivo en el Estado democrático de derecho. En este sentido, la claridad en las razones de la invalidez de una norma penal contribuye al adecuado desarrollo jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo cual a su vez contribuye a hacer valer los referidos límites constitucionales.

En este caso concreto, el estudio de taxatividad debía ceder ante el de libertad de expresión por su carácter preferente, sin que esto signifique que la falta de taxatividad en una norma penal no sea también una causa lo suficientemente fuerte para arribar a la invalidez de la norma. Solamente que, en este supuesto específico, prima el análisis de las violaciones a la libertad de expresión.

Por tanto, considero que una vez que se concluyó que las normas impugnadas efectivamente vulneraban los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información, debió declararse su invalidez y, en congruencia con la jurisprudencia del Tribunal Pleno, tal conclusión era suficiente para estimar que se cumplió con el propósito del medio de control constitucional. Por ello,



resultaba innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.³

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 94/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo III, junio de 2023, página 3179, con número de registro digital: 31515.

La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019.

Se analizó la regularidad constitucional de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, que disponen:

"Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

"Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.

³ Apoya esta conclusión la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Registro digital: 181398.



"Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.

"Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta."

"Artículo 222-b. A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

"La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

"I. Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

"II. Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

"III. Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

"Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código."

El estudio de fondo relativo se ciñó a lo resuelto por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013, en la que se declaró la invalidez del artículo 398 Bis del Código Penal para el Estado de Chiapas; asunto en el que se realizó un estudio en el que, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, se analizó como parte de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información, mismo que voté a favor.

Asimismo, se sustentó en los asuntos siguientes:



- Acción de inconstitucionalidad 9/2014, en la que se declaró la invalidez del artículo 133 Quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán;
- Acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, en la que se declaró la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz; y,
- Acción de inconstitucionalidad 110/2019, en la que se declaró la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo.

Asuntos que se analizaron conforme al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, como parte de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información; y si bien los voté a favor, fue solamente en cuanto a los tópicos referentes a la libertad de expresión y del derecho a la información, no así respecto a la vulneración al principio de taxatividad, tema del que me aparté.

Luego, en la ejecutoria, ciñéndose a la metodología empleada en los precedentes de referencia, se concluyó esencialmente:

ARTÍCULO 222-A DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO	ARTÍCULO 222-B DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO
a) Genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues los servidores públicos, al no tener certeza sobre el tipo de información que pueden proporcionar, podrían tener incentivos para preventivamente no hacerlo, por el miedo de resultar penalizado. En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, como la falta de precisión de la información protegida; la ambigüedad en la intención, pues escapa de su poder lo que la autoridad ministerial y/o judicial tomará en cuenta para tener por acreditado que la información proporcionada fue para que en el futuro se cometiera "cualquier" hecho delictivo o para "en-	b) Genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, tienen incentivos para preventivamente no participar totalmente en dicha actividad comunicativa, por el miedo de resultar penalizadas. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, como la falta de precisión de la información protegida; la ambigüedad en la intención, pues escapa de su poder lo que la autoridad ministerial y/o judicial tomará en cuenta para tener por acreditado que la información proporcionada fue para que en el futuro se cometiera "cualquier" hecho delictivo o para "entorpecer"



torpecer" el cumplimiento de las distintas funciones en materia de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, tomando en cuenta que ni siquiera se exige que dichas consecuencias se generen. Además, también escapa de su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que proporciona, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de ello para cometer un delito, o bien, para "entorpecer" las funciones señaladas.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de información cuya comunicación debería estar prohibida en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir la proporción de información que, a su juicio, no deba ser pública o proporcionada.

el cumplimiento de las distintas funciones en materia de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, tomando en cuenta que ni siquiera se exige que dichas consecuencias se generen. Además, también escapa de su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que proporciona, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de ello para cometer un delito, o bien, para "entorpecer" las funciones señaladas.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular. En otras palabras, la norma penal no impide la calificación auto-interesada de la autoridad de que cierta información de seguridad pública deba calificarse o no como reservada o confidencial, lo que se acen-túa, en el caso concreto, porque dicha califcatoria no necesariamente es puesta al conocimiento *ex ante* del periodista, quien debe adivinar por sí mismo la decisión de la autoridad de clasificación de la información que pretende comunicar a la población.

En ese orden de ideas, se declaró la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.



Ahora bien, siendo congruente con el voto que expresé en los asuntos reseñados, en la acción de inconstitucionalidad 94/2019, si bien compartí la invalidez que se decretó respecto de las normas impugnadas, ello fue solamente en cuanto a la vulneración al derecho de acceso a la información; por tanto, me aparté de las consideraciones con relación al principio de taxatividad. Lo anterior, por los motivos siguientes:

En el artículo 222-a impugnado el sujeto activo es cualquier servidor público, en el diverso 222-b, es cualquier persona. En el numeral 222-a se sanciona el proporcionar información que conozca con motivo de sus funciones, en el 222-b se sanciona cualquier acto tendiente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia o de ejecución de penas.

Luego, el problema que torna inconstitucional a las normas impugnadas, es que son genéricas y abarcan diversas conductas, lo que no es un tema de taxatividad o de comprensión de los conceptos que utilizan, sino de que con toda intención se dejó esa redacción para abarcar una gran serie de supuestos, de ahí es de donde deriva su inconstitucionalidad, porque afecta, desde luego, el derecho de acceso a la información, y por ese motivo, si se analizaban desde esa perspectiva, como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, asunto en el que se consideró que la norma impugnada, entre otros aspectos, hacía nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en tanto se trataba de una medida demasiado amplia y excesiva que interfería con el ejercicio legítimo de tal libertad; por lo que, se podría lograr no dejar de sancionarse este tipo de actividades, sino que se precise cuáles son los supuestos en los que amerita ser tipificado como delito este tipo de transmisión de información respecto a los "servidores públicos" o "cualquier persona".

El problema de las normas impugnadas al ser tan genérico en su redacción, que puede comprender conductas que no deben ser calificadas como delictivas.

Evidentemente de lo que se trata es de sancionar el transmitir información que entorpezcan el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas; u obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.



El problema es que como se elaboran las normas, de manera tan genérica; en efecto los verbos rectores y los objetos materiales de las normas impugnadas son:

ARTÍCULO 222-A DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO	ARTÍCULO 222-B DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO
<p>Verbo rector: proporcionar información.</p> <p>El objeto material del delito se refiere a información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones, esto es, información que se encuentra en posesión de aquél.</p>	<p>Verbo rector: realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información, lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de la información.</p> <p>El objeto material del delito se refiere a información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, por lo que se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público.</p>

Esta redacción tan amplia, tan genérica, puede incluir labores que son lícitas y que no ameriten sancionarse como delito, en cuanto a "proporcionar información"; por tanto, no se actualiza un problema de taxatividad.

En ese contexto, si bien se pretende tutelar el derecho a la información, en atención a la redacción genérica de las normas impugnadas, al abarcar conductas lícitas, se podría correr el riesgo de limitarlas, con lo que se vulneraría el derecho en cuestión.

Por las razones expuestas, es por lo que respetuosamente me permito emitir el presente **VOTO CONCURRENTE**.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 94/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2023 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo III, junio de 2023, página 3179, con número de registro digital: 31515.

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 29 de febrero de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

