

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 28 DE FEBRERO DE 2023.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

<p>42/2021</p>	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO LXVI/RFCOD/0944/2020, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 791, PRIMER PÁRRAFO, INCISOS D) Y E) Y SE DEROGÓ EL INCISO C) DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)</p>	<p>3 A 14 RESUELTA</p>
<p>88/2021</p>	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE DEL ESTADO DE COLIMA, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 441, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD DE VEINTICUATRO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES)</p>	<p>15 A 59 RESUELTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 28 DE FEBRERO DE 2023.

ASISTENCIA:

PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

**YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenos días, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor secretario, dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 23 ordinaria, celebrada el lunes 27 de febrero del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En votación económica consulto ¿Se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO LXVI/RFCOD/0944/2020, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 791, PÁRRAFO PRIMERO, INCISOS D) Y E) Y SE DEROGÓ EL INCISO C) DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO LXVI/RFCOD/0944/2020, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 791, PÁRRAFO PRIMERO, INCISOS D) Y E), PÁRRAFO PRIMERO Y SE DEROGA SU INCISO C), DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LOS INCISOS A) Y B), ASÍ COMO DEL PÁRRAFO ÚLTIMO DEL ARTÍCULO 791 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

CUARTO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS, SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA

NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Someto a su consideración los apartados de competencia, precisión de las normas reclamadas, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia y sobreseimiento. Si no hay observaciones, consulto ¿Se aprueban en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

QUEDAN APROBADOS ESTOS APARTADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, someto a su consideración el apartado VI correspondiente al estudio del fondo, el cual se subdivide en dos temas: marco jurídico aplicable y análisis del decreto impugnado, si es tan amable, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra Presidenta. Con mucho gusto. En el primer subapartado, se desestima, perdón, disculpe. En el primer subapartado se desarrolla el marco jurídico aplicable y se destaca que uno de los principales objetivos de la reforma constitucional educativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2019, fue otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley reglamentaria que determine los criterios, los términos y las condiciones para la admisión, la promoción y el reconocimiento del personal docente, directivo y de supervisión a través de procesos

de selección públicos, transparentes, equitativos e imparciales a los que concurren las personas aspirantes y en igualdad de condiciones.

Así, en términos del texto constitucional, que es el artículo 73, fracción XXV, y del artículo Quinto Transitorio del decreto de reforma que le dio origen, el servicio para la carrera de las maestras y los maestros es una competencia exclusiva de la Federación, con la finalidad de lograr la congruencia en su regulación y garantizar su aplicación equitativa en todo el país que, por tanto, no corresponde regular a las entidades federativas más que en los aspectos operativos que la propia ley general establezca.

Además, en el texto del artículo 3º constitucional se establece que la Federación tendrá la rectoría para la emisión de los lineamientos que se dicten para el funcionamiento del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros y llevará a cabo su implementación en coordinación con las entidades federativas. Asimismo, en las Leyes Generales de educación y del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros expedidas en cumplimiento a la reforma constitucional, se corrobora que todo lo relativo al Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros se reservó a la Federación, ya que deja únicamente a los Estados funciones de operatividad y una intervención coordinada en lo relativo a su implementación. Este es el primer subapartado, señora Ministra Presidenta, si usted quiere, continúo con el segundo.

En el siguiente subapartado, el segundo, se analiza el decreto impugnado. En la propuesta que, respetuosamente, someto a su consideración, se destaca que el artículo 791 del Código

Administrativo del Estado de Chihuahua, prevé los requisitos o cualidades que deben cumplir los aspirantes para ocupar una plaza docente en el Estado de Chihuahua, tales como no tener una enfermedad o discapacidad que impida el ejercicio del magisterio y poseer título de licenciatura del tipo de educación a ejercer, requisitos que fueron reformados en el decreto impugnado.

Al respecto, se considera que, tal como lo aduce la accionante, la reforma al referido precepto invade la esfera de competencia de la federación, toda vez que en términos de los párrafos séptimo y octavo del artículo 3° constitucional y de las facultades exclusivas que la Ley General del Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros contempla a cargo de la Federación, a través de la Secretaría de Educación Pública, establecer los perfiles profesionales, el proceso de valoración de las habilidades socioemocionales y los requisitos que deberán cumplirse para la admisión del personal docente corresponde al Congreso de la Unión y a la autoridad Federal.

Ahora, si bien corresponde a las autoridades educativas de las entidades federativas de media superior y a los organismos descentralizados proponer, y sólo proponer a la Secretaría de Educación Pública, los perfiles profesionales y los requisitos que deberán cumplirse para la admisión, promoción y reconocimiento en el Sistema de Carrera Magisterial, lo cierto es que, en términos de lo dispuesto en la ley general expedida por el Congreso de la Unión, la Secretaría de Educación Pública Federal es la que determina dichos perfiles, incluso, es esta dependencia la encargada de revisar periódicamente los perfiles profesionales, los

criterios y los indicadores aplicables a los procesos de selección con la finalidad de actualizar su contenido.

En estas condiciones, el proyecto concluye que el Congreso del Estado de Chihuahua no está facultado para establecer el perfil profesional ni los requisitos que debe satisfacer el personal docente, al tratarse de un aspecto relacionado con los procesos de selección regulados en el Sistema para Carrera de Maestras y los Maestros, cuya atribución está reservada a la Federación. Por lo que, en consecuencia, se propone a sus señorías, declarar la invalidez del decreto impugnado que reformó el artículo 791, primer párrafo, incisos d) y e), y derogó el inciso c), del Código Administrativo de Chihuahua. Es cuanto, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Está a su consideración el fondo del asunto. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidente. Si bien estoy de acuerdo con alguna de las razones de invalidez aquí propuestas, no lo haría yo bajo la figura de la falta de competencia, estoy convencido de que el sistema normativo, si bien se encuentra federalizado, ello no inhibe a que las entidades federativas, en la función de armonización de sus disposiciones, legislen respecto de los aspectos aquí cuestionados, si la competencia no es la razón por la que en mi concepto se debe declarar la invalidez, sí lo haría, o por lo menos me convence, la que corresponde al artículo 791, inciso d) por violación al principio de igualdad y no discriminación, ésta disposición establece que para ingresar como persona trabajadora de la educación del sistema escolar del Estado se deberá no tener una enfermedad o

discapacidad que impida el ejercicio del magisterio. Ésta es la disposición que creo se ve, por lo menos, para mí invalidada por una afectación al principio de igualdad y no discriminación; no así por lo que resta a la que se contiene en el inciso e), que para los mismos efectos se requerirá poseer título de licenciatura del tipo de educación en que se vaya a ejercer el trabajo en la educación en el sistema del Estado.

Bajo esta perspectiva y difiriendo de las argumentaciones que refieren a la competencia, estoy con el proyecto por lo que hace a la invalidez de la disposición contenida en el inciso d) del artículo 791, por las razones que ya expuse y en contra, muy respetuosamente, por lo que hace al inciso e), cuya validez creo resiste en la medida en que esto simple y sencillamente tiene que ver con la capacidad con la que se debe ejercer una profesión, una actividad relacionada con el título de licenciatura que corresponde a la educación por impartir. Estas son las observaciones que me permito hacer a este proyecto. Gracias, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señor Ministro. Ministra Ortiz Ahlf.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Muchas gracias, Ministra Presidenta. Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto. Ya que coincido en que el Congreso Local carece de competencia para emitir el decreto impugnado; adicionalmente, destaco que en relación con la fracción d), en la que se contempla el requisito de “No tener una enfermedad o discapacidad que impide el ejercicio del magisterio”, resulta, también inconstitucional, por motivos adicionales.

Tal y como lo he sostenido en diversos precedentes, como en la acción de inconstitucionalidad 65/2021, este tipo de normas que impiden el acceso a ciertos cargos a personas con una enfermedad o discapacidad, resulta violatorio del derecho de igualdad y no discriminación al establecer medidas que impiden el pleno ejercicio de las personas; en contravención de los artículos 1° constitucional y 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos. Con estas consideraciones adicionales, reitero mi voto por la invalidez del decreto. Es cuanto, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señora Ministra. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto, con consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas y anuncio voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy con el sentido del proyecto por lo que hace al artículo 791 inciso d), pero por diversas razones y, en contra y por la validez del inciso e) de ese mismo artículo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la declaración de invalidez del inciso d) impugnado, existe unanimidad de votos, y por lo que se refiere al inciso e), mayoría de nueve votos; con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán; la señora Ministra Ortiz Ahlf, con consideraciones adicionales; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, con consideraciones distintas y anuncio de voto concurrente y el señor Ministro Pérez Dayán, con consideraciones diversas, respecto de la declaración de invalidez.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

QUEDA APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Ministro ponente, ¿Tendría alguna consideración en el apartado de efectos?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En la cuestión de los efectos, se propone a sus Señorías, extender la invalidez al resto del precepto impugnado al considerar que los incisos a) y b), así como el último párrafo del artículo 791 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, están íntimamente articulados y de manera indisoluble con el párrafo primero que ya fue invalidado; además,

se propone que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, y finalmente se ordena publicar la sentencia en el Semanario Judicial, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado. De tal manera, que planteamos también una extensión, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Yo estoy de acuerdo con el proyecto; sin embargo, conforme a la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, publicada en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 2019, en su Transitorio Segundo, se estableció que quedarían derogadas las disposiciones que se opusieran a ese decreto, por lo que al haber una interrelación entre los artículos 787, 788, 789, y 790 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, lógicamente perdía todo sentido las especificaciones que se hacen respecto a la planeación, organización, dirección, evaluación y control del sistema educativo y lo vinculado con el nombramiento de empleados en el Sistema Educativo Estatal, pues con motivo — como ya lo dije— de la entrada en vigor de la Ley General de Educación y la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, esos temas ya quedaron regulados en dichas legislaciones, que son aplicables para el Sistema Educativo Nacional. Yo iría también por la extensión de efectos de todo el Capítulo 12, que se refiere al profesorado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra Presidenta. Yo modificaría el proyecto, pero únicamente en lo que se refiere al nombramiento del personal que en estos otros preceptos que usted señaló, pero como sí existe una posibilidad de

coordinación con los Estados para implementar este sistema, no necesariamente estaría yo de acuerdo con la invalidez de todo lo demás.

De tal modo, que propongo, entonces, si me lo permite, la extensión que usted señala, pero sólo respecto a lo que se refiere al nombramiento de personal, que eso es lo que básicamente propone el proyecto, ya aprobado.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien, entonces, sería el proyecto en sus términos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Pero agregando parte de los artículos que usted señaló, señora Ministra, del capítulo correspondiente que me señaló usted.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Por ejemplo, el 788, dice “los inspectores escolares del sistema educativo se nombrarán conforme a los procedimientos escalafonarios previstos en el reglamento respectivo”, ahí vienen las funciones en este mismo, y el 789 habla de que la categoría que ostenta un maestro no implica estrictamente el lugar donde debe trabajar ¿Éste no quedaría, verdad?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Entonces, sería nada más el proyecto, más el artículo 788, primer párrafo.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, que se refiere al nombramiento, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien, entonces, con esa adición.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Lo propongo a sus señorías, en esa parte.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien, gracias. Tome votación, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Igual.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, en contra de la extensión de efectos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado, en contra de los efectos extensivos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto y por la extensión de efectos que propone el señor Ministro ponente, más la totalidad del 787, 788, 789 y 790, y haré voto particular.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta modificada del proyecto, que incluye también la extensión por invalidez del artículo 788, párrafo primero del Código impugnado, con voto en contra del señor Ministro Pardo Rebolledo y del señor Ministro Pérez Dayán, en cuanto a esta extensión y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, por la extensión de invalidez a otros preceptos del capítulo respectivo y con anuncio de voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias.

QUEDA EN ESE SENTIDO, RESUELTO EL ASUNTO, EN ESOS TÉRMINOS Y DEFINITIVAMENTE QUEDA DECIDIDO.

Dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 88/2021, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE DEL ESTADO DE COLIMA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Aguilar Morales, y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, APARTADO 1, EN SU PORCIÓN NORMATIVA “DE MANERA ENUNCIATIVA Y NO LIMITATIVA”; Y 93, APARTADO 1, FRACCIONES I, INCISOS B), C) Y D); II, INCISOS B) Y D); III, INCISOS B) Y C), Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE DEL ESTADO DE COLIMA, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 441, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, POR LAS RAZONES PRECISADAS EN EL CONSIDERANDO SEXTO DE ESTE FALLO.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 93, APARTADO 1, FRACCIONES IV, INCISOS B) Y C); V, INCISOS B) Y C); VI, INCISO C); Y VII, INCISO B), DE LA LEY DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE DEL ESTADO DE COLIMA.

CUARTO. LAS DECLARACIONES DE INVALIDEZ DECRETADAS EN ESTE FALLO, SURTIRÁN SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE COLIMA, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pongo a su consideración los apartados de competencia, precisión de la litis, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia. Si no hay alguna observación, consulto ¿En votación económica los aprobamos? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, someto a su consideración el apartado sexto, correspondiente al estudio de fondo del asunto. Si es tan amable, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, señora Ministra, con todo gusto. En el considerando sexto, que va de la página 9 en adelante, se realiza el análisis de fondo que se subdivide en dos apartados. En el primer apartado, se realiza el análisis del artículo 47, apartado 1, en la porción normativa que prevé “de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima y se propone declarar fundados los argumentos de invalidez propuestos.

La propuesta parte del criterio que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, que existe una exigencia de racionalidad

o principio de taxatividad, que constituye un importante límite al legislador en un Estado Democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho; lo cual se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, según el cual, está obligado a formular, en términos precisos, los supuestos de hecho de las normas. Así, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en que se recogen las normas describan con suficiente precisión cuáles son los actos o conductas que están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Así, retomando las consideraciones que ha sostenido este Pleno en diversos precedentes, como la acción de inconstitucionalidad 41/2016, en la consulta se destaca que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional, es aplicable al derecho administrativo sancionador y que de ese principio derivan, a su vez, dos subprincipios: el de reserva de ley y el de tipicidad.

Lo anterior, en el entendido de que el primero exige que una determinada materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento normativo, en tanto que el segundo, exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Así, se precisa que el fin constitucional preservado por el principio de tipicidad, es garantizar el principio de seguridad jurídica que se opone a la arbitrariedad de la autoridad en la imposición de sanciones por la imprevisibilidad de la infracción carente de un claro apoyo legal.

Partiendo de esas premisas, se analiza la constitucionalidad del precepto impugnado y se concluye que la expresión “de manera enunciativa y no limitativa” prevista en el artículo 47, apartado 1, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, resulta contraria al principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, consagrado en el tercer párrafo, del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable al derecho administrativo sancionador.

Del análisis integral del artículo 47 de la ley estatal impugnada, se desprende que no solo tipifica una serie de conductas antijurídicas relacionadas con la actividad deportiva, sino que con la expresión “de manera enunciativa y no limitativa”, genera un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas que no le permite al gobernado programar su comportamiento sin temor a verse sorprendido por sanciones que en modo alguno, puede prever. Esto es, favorece la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas ante la posibilidad de que se sancione por una conducta que no se encuentre entre las enunciadas por el precepto en comento; incluso por aquellas que ni siquiera están reglamentadas, precisamente, se insiste, por la falta de precisión de las conductas antijurídicas que el propio enunciado propicia.

Por tales motivos, se estima que el artículo 47, apartado 1, en su porción normativa “que prevé de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y del Deporte del Estado de Colima, transgrede el tercer párrafo, del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que contiene un grado de indeterminación tal, que provoca en los destinatarios de la norma confusión o incertidumbre, es decir, la norma no cumple con

la exigencia de un contenido concreto y unívoco al ser imprecisa, abierta y amplia, en cuanto a la descripción de los actos o conductas consideradas como violentas o que incitan a la violencia en el deporte, al grado de permitir la arbitrariedad de la autoridad.

Con base en las anteriores consideraciones, se propone declarar fundado el argumento expresado por la accionante en este sentido y, en consecuencia, declarar la invalidez del artículo 47, apartado 1, en la porción normativa que se ha señalado y que reza “de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima. Eso sería respecto de la primera parte y de este primer precepto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muchas gracias, señor Ministro ponente. Como bien lo precisó el Ministro Aguilar, estamos analizando el artículo 47, apartado 1, en la porción normativa que prevé “de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidente. Coincido en este apartado con el sentido del proyecto y, por ende, con la declaración de invalidez del artículo 47, apartado 1, en la porción normativa que dice “de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, porque viola el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, al permitir cualquier conducta no señalada expresamente; lo que da lugar a la ambigüedad e imprecisión en la descripción de las conductas

consideradas como violentas o que incitan a la violencia en el deporte, al grado de permitir la arbitrariedad de la autoridad.

Adicionalmente, en suplencia de los conceptos de invalidez, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la Materia, considero que se debe de invalidar todo el artículo 47 y no solamente la porción normativa, porque en este precepto únicamente se describen algunas conductas que se consideran como infracciones administrativas, pero no se establecen las sanciones a las que se harían acreedores los infractores violando el principio de legalidad, pues es una norma sin pena que vulnera el principio de taxatividad, dado que el infractor desconoce en forma precisa a qué sanción se haría acreedor si infringiera la norma.

En este contexto —en mi opinión—, el artículo 47 conforma una norma incompleta, porque contrario a lo que exige el principio de legalidad, no señala las sanciones a imponer por realizar las conductas consideradas como infracciones, lo que generaría inseguridad jurídica y permitiría que sea quien aplique la norma el que establezca qué sanciones les corresponden a las personas, lo que se podría prestar a una arbitrariedad.

No desconozco que la propuesta atiende a los precedentes derivados de las acciones de inconstitucionalidad 41/2016 y 47 de ese año; sin embargo, al margen de que en ellos no participé, me parece importante reflexionar en la posibilidad de la invalidez total del artículo 47, porque no se establecen las sanciones, únicamente las conductas.

Además, esta invalidez no deja sin regulación los actos de violencia en los eventos deportivos que finalmente es lo que se intenta evitar, ya que el propio artículo 95 de la misma ley impugnada, establece el delito de violencia para este tipo de eventos deportivos donde se establecen las conductas, y también las sanciones. Es cuanto, Ministra Presidenta. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Me parece muy interesante la propuesta del señor Ministro González, pero yo creo que la eliminación, la invalidez de la porción normativa expresamente impugnada “de manera enunciativa y no limitativa”, ya deja la definición expresa de cuáles son las conductas que sí ameritan la sanción; y, por lo tanto, creo que con eso se satisfaría el requisito de taxatividad, porque sí se hacen una serie de enunciados respecto de conductas que específicamente se señalan, la apertura que se hace en la expresión impugnada es lo que daría lugar a la indeterminación; por eso es que se propone, a ustedes, la invalidez. De esta manera, quedaría no sólo la sanción penal que leyó usted, sino también una sanción de tipo administrativo para que no terminen este tipo de conductas, necesariamente, en el ámbito penal. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor, y por la invalidez total del artículo 47; y anuncio un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo estoy de acuerdo por consideraciones adicionales, y apartándome del párrafo 31.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos a favor de la propuesta; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, por la invalidez de la totalidad del artículo 47 impugnado, anuncia voto concurrente; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, con consideraciones adicionales, y en contra del párrafo 31.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿El Ministro Pérez Dayán, pidió la palabra? ¡Ah!, gracias. Ministro ponente, si es tan amable de presentarnos el estudio relativo al segundo artículo impugnado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, señora Ministra Presidenta. En el segundo apartado que está a partir de la página 27 del proyecto, se realiza el análisis del artículo 93, apartado 1 en sus diversas fracciones como son: la I, incisos b), c) y d); la II, incisos b) y d); la III, incisos b) y c), y VI, inciso b), todos de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, y se propone declarar fundados los conceptos de invalidez propuestos suplidos, en parte, en su deficiencia.

Esta propuesta se sustenta en que las porciones normativas impugnadas resultan contrarias al principio de exacta aplicación de la ley en su vertiente de taxatividad, consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente: en primer lugar, porque la norma impugnada únicamente establece que a los infractores de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima o demás disposiciones que de ella emanen, aludiendo solamente a los destinatarios, se les aplicarán las sanciones ahí referidas, pero no especifica cuáles son las conductas que ameritan la sanción correspondiente a esos destinatarios de las sanciones previstas.

Como se advierte de la norma impugnada, únicamente establece que a los infractores de esa ley o demás disposiciones que de ella emanen, esto es, por ejemplo, organismos deportivos, directivos en el deporte, deportistas e instituciones educativas, se les aplicarán las sanciones ahí previstas, tales como: la suspensión temporal o definitiva en la inscripción, uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, limitación y reducción de cancelación de apoyos económicos o rescisión de contratos convenidos con el Instituto Colimense del Deporte (INCODE), sin perjuicio de las sanciones

penales, civiles o cualquier otra naturaleza que pudieran generarse; sin embargo, tal disposición no satisface la exigencia de taxatividad, pues los señalados destinatarios de la norma impugnada no conocen la conducta por las que se les podrán imponer las sanciones ahí previstas; por tanto, no pueden conocer con certeza la conducta que está prohibida y distinguirla de la que está permitida para poder normar su conducta, lo que genera, en la norma en estudio, un grado de indeterminación tal, que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre, vulnerando con ello el principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, consagrado en el artículo 14 constitucional. En segundo lugar, porque si bien, las sanciones ahí contenidas prevén un parámetro que oscila entre un concepto considerado como mínimo y uno máximo, que aparentemente permite a la autoridad administrativa individualizar la sanción, de acuerdo con las circunstancias del caso, lo cierto es que, al tratarse de conceptos indeterminados —los establecidos en el rango mínimo— que son: limitación o reducción de apoyos económicos, suspensión temporal de uso de instalaciones oficiales de la cultura física y del deporte y la suspensión temporal del registro estatal, dicha característica genera *per se*, un grado de indeterminación que genera incertidumbre en los destinatarios en cuanto al límite de la sanción, pues permiten a la autoridad actuar arbitrariamente, debido a que la norma no contempla elementos objetivos que limiten su actuación al momento de determinar las sanciones correspondientes, siendo que, como se apuntó, la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho son valores subyacentes al principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad. Con base en estas consideraciones, se propone: declarar la invalidez del artículo 93, apartado 1, y en las fracciones de las que di lectura al

principio de esta exposición. Por último, ya nada más quiero mencionar a sus Señorías, que esta propuesta es coincidente con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 47/2016 y 41/2016, falladas en sesiones de 23 y 24 de abril de 2018, respectivamente. Es cuanto, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muchas gracias, Ministro ponente. Tiene la palabra el Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidente. Respetuosamente, no estoy a favor de la propuesta, y explico mis razones.

Básicamente aquí se analiza el principio de taxatividad e, incluso, en algunas de sus conclusiones, aspectos de la graduación de la sanción. El argumento es un planteamiento recurrentemente propuesto en la materia administrativa, y siempre ha sido estudiado, precisamente, en ese ámbito, en el ámbito del derecho administrativo. Debo recordar a todos ustedes que esta fórmula es una práctica legislativa constante que permite, en las funciones de vigilancia, al Ejecutivo, proveer al exacto cumplimiento de la ley, y en la eventualidad de que se demuestre que ésta no es observada, procederá una sanción.

Si bien, todos reconocemos que la taxatividad como un principio de la seguridad jurídica es aplicable tanto a la materia penal como a la materia administrativa, su intensidad varía significativamente, al grado que, incluso, doctrinalmente, se llega hacer una distinción entre lo que le llaman el tipo penal y el tipo administrativo. ¿Qué es

esta fórmula? Esta fórmula es una llave que permite a la autoridad administrativa encargada de la vigilancia y cumplimiento de la norma, asociar una sanción con una conducta contenida en un reglamento, con la finalidad de hacer que cualquier parte de esa norma sea observada, y, en caso de que no lo sea, tenga una sanción; a diferencia del derecho penal, en donde el tipo delictivo tiene que estar precisamente identificado, asociado a la propia sanción que le corresponde. Me explico. El artículo 93 establece — como bien lo expresó el señor Ministro ponente— que las sanciones que se aplicarán por infracciones a esta ley, su reglamento y demás reglamentos deportivos, así como a acciones que discriminen o violenten los derechos humanos de deportistas, entrenadores, técnicos, organismos deportivos y demás integrantes de la comunidad deportiva del Estado y establece toda una serie de sanciones que van: amonestación privada o pública, limitación, reducción, cancelación de apoyos económicos, suspensiones, desconocimientos de cargo, etcétera.

Evidentemente, como el proyecto lo afirma, parecería difícil que en este propio dispositivo se incluyeran todas las posibles infracciones a las que se refiere el cumplimiento de la ley. El cumplimiento de la ley supone observar desde su artículo 1 hasta el 103 como lo es el de esta ley. ¿Y qué es lo que tiene que hacer a quien le encomiendan la vigilancia y cumplimiento de una norma? Asociar la conducta cometida por alguien y la sanción contenida en un catálogo como éste. Sería difícil entender la reproducción de todas las disposiciones que están inmersas en una disposición, en una ley y luego, trasladarlas hasta un punto concreto de la sanción para que una vez identificadas se determine cuál es.

No creo que cause ninguna falta de seguridad jurídica la aplicación de una sanción y citaré dos ejemplos que, —uno se acaba de dar aquí—, por ejemplo, el artículo 38 establece que los deportistas y entrenadores de alto rendimiento que gocen de apoyos económicos y materiales a los que se refiere ese capítulo, deberán participar en los eventos locales, nacionales e internacionales a que convoque el INCODE o en su caso la CONADE. En el imaginario de algún deportista de alto rendimiento que goce de apoyos económicos y no quiera participar en alguno de los eventos nacionales o internacionales en que se le convoque, evidentemente generará la aplicación de una sanción a que se refiere el artículo 93 que, en su caso, puede ser una amonestación privada, la pérdida o reducción o cancelación de tales apoyos, no parece difícil establecer una seguridad jurídica en tanto las dos situaciones están perfectamente claras.

Si analizamos el resto de los artículos encontraremos una gran cantidad de obligaciones que se desprenden de la normativa, que difícilmente, por practicidad legislativa pudieran estar asociadas de manera inmediata a una sanción. Este sistema, por lo menos, la práctica legislativa lo ha utilizado como un instrumento para proveer al cumplimiento de la ley, sin que —para mí— genere lo que aquí se apunta: falta de taxatividad, falta de certeza, precisamente en la motivación de cada una de las actuaciones de la autoridad encargada de vigilar su cumplimiento, consistir en asociar la conducta a partir de los hechos, la consecuencia que generó y, por supuesto, la sanción que debe estar previamente establecida, y en el caso, tanto la conducta de modo negativo: si está obligado a participar y no participa, pues los hechos demostrarán que se le citó correctamente, que goza de los estímulos y que a pesar de haber

sido convocado no asistió; si no asistió vendrá una consecuencia a partir de una motivación contenida en un capítulo específico de ello. Esta fórmula se ocupa precisamente para darle vigencia a toda la norma y es aquí donde la taxatividad cambia en la materia penal, en la materia administrativa, proveer al cumplimiento de la ley supone dar la certeza de cuál es la conducta —ahí está— y cuál es la sanción —también está—.

El señor Ministro González Alcántara en su participación anterior estableció que, a su juicio, el artículo 47, cuyo segmento, de manera enunciativa y no limitativa habría de ser anulada en su totalidad, pues no establece, a partir de las conductas violentas que se contienen en él, ¿Cuáles son las sanciones? y, decía: la falta de taxatividad en la sanción debe llevarnos a anular toda la disposición, precisamente, a propósito de su contenido, que ahora leo: Para efectos de esta ley, por actos o conductas violentas, se entienden las siguientes: la participación activa de deportistas en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos.

Decía el Ministro: “no veo la sanción”, la sanción precisamente corresponde a la del artículo 93 del mismo ordenamiento que dice: “para el deportista, amonestación, suspensión o cualquiera de las otras”.

Esto demuestra claramente por qué, en la insistencia del señor Ministro acerca de la invalidez, difícilmente el artículo 47 luego de establecer una conducta podría establecer su sanción, es un sistema práctico para establecer sin ninguna falta a la seguridad jurídica ¿Qué es lo que acontece? Es materialmente imposible imaginar de qué modo y cuándo se va a dar cada una de las

conductas que se regulan en una ley, éstas se dan en los hechos, a la autoridad que le corresponde aplicarla las identifica y en tanto éstas existan como una obligación y, a su vez, con una sanción, la motivación radica simplemente en asociar los hechos con la disposición que establece la conducta u omisión sustantiva y la sanción que aquí se contiene; por eso, insisto, no es extraño, es un argumento recurrente en los ordenamientos de carácter administrativo, hablar de falta de taxatividad —en mi concepto— no se da, y no se da con los ejemplos que les acabo de referir. Precisamente, la obligación de cumplir la ley a diferencia de un Código Penal, comprende todas las regulaciones de una materia contenidas en un código y vigiladas y sancionadas a partir de normas expresamente contenidas en el propio documento o cuerpo normativo, y la labor de la autoridad administrativa es identificar cuándo se dan y aplicar la consecuencia contenida en la propia ley. Insisto, la intensidad en la taxatividad varía en la materia administrativa, a quienes, —incluso— se le ha llamado el derecho administrativo sancionador, incluso más, el tipo administrativo; sin embargo, cualquiera que sea la denominación, el cumplimiento de la norma supone las garantías mínimas de seguridad jurídica y éstas, en tanto están asociadas a una conducta que en los hechos se da y una sanción también contenida en el propio cuerpo legislativo, nos puede dar —por lo menos a mí— la certeza de que el principio de legalidad se cumple, más allá de que en el término específico de la graduación, a lo mejor pudiéramos encontrar que al hablar de suspensión temporal no se dice hasta cuándo, pero eso serían argumentos distintos en donde sería la sanción la que, por sí misma, tendría un defecto, pero no así el sistema, el sistema —insisto— es común y recurrente en prácticamente todos los sistemas de orden administrativo. Recuerdo que la Segunda Sala

tiene una jurisprudencia interpretativa, precisamente, en la Ley de Telecomunicaciones, en donde las faltas que se puedan presentar en todo el texto de la norma de telecomunicaciones tendrán una sanción en el capítulo correspondiente y será la autoridad la que identifique la conducta y la asocie con la sanción a partir de los hechos.

Por esta razón, respetuosamente, me separo de considerar que esta disposición viola los principios de seguridad jurídica al no ser taxativa por omitir colocar los supuestos a los que se habría de aplicar esa sanción, sólo éste es el capítulo de sanciones, las conductas están en todo el cuerpo legislativo. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchas gracias, Ministra Presidenta. Pues, en el mismo sentido que en mi opinión respecto del tema 1, coincido con la invalidez del artículo 93, en su apartado 1, y en sus fracciones e incisos correspondientes de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, pues como lo propone la consulta, dichos supuestos generan inseguridad jurídica y permiten a la autoridad actuar arbitrariamente al no prever la conducta por la que se impondrán las sanciones ahí previstas, además, de que éstas últimas no contienen un parámetro que permita determinar de manera precisa los límites ni mínimo ni máximo de dichas sanciones; sin embargo, también en suplencia de los conceptos de invalidez, considero que se debe de invalidar todo el artículo 93, porque únicamente contiene sanciones,

pero no establece las conductas consideradas como infracciones administrativas, violando el principio de legalidad y por tratarse de una norma deficiente que vulnera el principio de taxatividad, dado que el infractor desconoce en forma precisa a qué conductas le serán aplicables las sanciones que dicho precepto prevé. Es cuanto, Ministra Presidenta. Muchas gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz Ahlf.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado, aun cuando comparto el sentido del proyecto en que concluye que las fracciones impugnadas son violatorias del principio de exacta aplicación de la ley en su vertiente de taxatividad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, respetuosamente no comparto la primera parte de la argumentación vertida en este apartado, de modo que me separo de lo señalado en los párrafos 83 a 90.

Desde mi perspectiva, a partir de una lectura de la demanda, se advierte que la parte accionante en ningún momento impugnó el apartado 1, del artículo 93 de la normativa impugnada, donde se prevén los destinatarios y conductas merecedoras de las sanciones que se contemplan en las fracciones impugnadas.

En razón de ello, no comparto el argumento del proyecto encaminado a sostener que la norma impugnada no prevé la conducta por la que se impondrán las sanciones impugnadas.

Lo anterior, ya que de la lectura del apartado 1, sí se pueden advertir sanciones legales que se aplicarán a los infractores de la ley, su

reglamento y demás reglamentos deportivos, así como las conductas consistentes en acciones que discriminen o violenten derechos humanos de deportistas, entrenadores, técnicos, organismos deportivos y demás integrantes de la comunidad deportiva del Estado.

En ese sentido, mi pronunciamiento no implica que esté de acuerdo con la forma en que el legislador precisó las conductas merecedoras de las sanciones, ya que ello no es materia de la litis en este asunto. Contrario a lo que sostiene el proyecto, sí se prevén las conductas y destinatarios de las sanciones.

Por otro lado, sí comparto las consideraciones y el sentido del proyecto en lo que se refiere a la incertidumbre que genera la forma en que están confeccionadas las sanciones previstas en las fracciones e incisos impugnados del artículo 93, de la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, ya que estas utilizan conceptos indeterminados, tal como lo sostuvo este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 41/2016 y 47/2016.

Por todas estas precisiones, mi voto está a favor de la propuesta, separándome de algunas consideraciones. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo comparto el sentido del proyecto por lo que se refiere a la invalidez que se propone del artículo 93, en las porciones

normativas que se señalan, pero no comparto la perspectiva del análisis bajo el principio de taxatividad.

A mí me parece que el análisis bajo el principio de taxatividad corresponde a la descripción de las conductas que se consideran como faltas y que ameritan una sanción, pero no a la sanción propiamente dicha, que es lo que estamos analizando en este caso. Viendo la demanda, por lo que se refiere a este artículo 93 en las distintas porciones normativas, se impugna la inconstitucionalidad de estas porciones porque —se señala que— no establecen un límite temporal para la individualización de las sanciones ahí previstas, mínimo o máximo, entonces, la norma da la posibilidad a la autoridad de imponer de manera arbitraria las sanciones establecidas en la citada norma.

A mí me parece que la norma es inválida precisamente por esta razón, sí hay una afectación a la seguridad jurídica, pero me parece que deriva de la circunstancia de que estas porciones normativas no establecen parámetros para poder establecer cuál será la intensidad de la sanción, tratándose de limitación o reducción de apoyos económicos o hablando de suspensión temporal. No hay parámetros para establecer durante cuánto tiempo se va a imponer esa sanción. En fin.

Entonces, para poder hacer el análisis de taxatividad, porque aquí se señala que están precisadas las sanciones, pero no las conductas que generan esas sanciones, pero, para hacer eso, tendríamos que hacer un análisis completo de la legislación y establecer cuáles son las hipótesis en las que tanto la ley como el reglamento o reglamentos deportivos establecen conductas que

son consideradas como faltas para, entonces, sobre cada uno de esas conductas o descripciones hacer un análisis de taxatividad, pero aquí lo que se está impugnando en esta parte, es exclusivamente las sanciones en la forma como están establecidas, y el argumento es que no establecen máximos y mínimos para su individualización y me parece que, en esa medida, tienen razón los accionantes y debe invalidarse este artículo 93 en las porciones normativas que se impugnan. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: A usted, señor Ministro Pardo. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. Voy a ser muy breve, porque coincido en mucho con lo que señaló, primero, el Ministro Alberto Pérez Dayán, y ahora entiendo, de alguna manera, también el Ministro Pardo. El proyecto propone la invalidez por dos razones, si lo puedo decir muy coloquialmente, primero, porque si bien la norma impugnada establece diversas sanciones, lo cierto es que no prevé la conducta por la que se impondrán y de ahí entraríamos al análisis de taxatividad; la segunda, es porque no se dan criterios objetivos para graduar la sanción.

Yo, también me aparto totalmente de la primera, de las razones y de las argumentaciones, que no es una cuestión de taxatividad y me parece que, efectivamente, a diferencia del derecho penal, donde el tipo penal, perdón, el principio de taxatividad exige no solamente la descripción precisa y clara de la conducta que se considera ilegal, sino, además, la sanción que va corresponder a esa conducta, en el derecho administrativo, aun si lo consideramos

derecho administrativo sancionador y nuestra jurisprudencia dice: “aplican con prudencia o con matices los mismos principios”, efectivamente, como lo señaló el Ministro Alberto Pérez Dayán, pues hay una serie de conductas consideradas como irregulares o que son contrarias a la ley administrativa de que se trata, y después, en el capítulo respectivo vienen las distintas sanciones a que puede ser objeto el particular que haya incurrido en esas conductas infractoras, pero es totalmente, yo no diría imposible, pero no obedece a la exigencia en el derecho administrativo que exactamente se delinee qué conducta irregular o infractora corresponde exactamente con cualquier sanción, la autoridad administrativa en el momento de imponer la sanción, precisamente tiene el catálogo de sanciones que tendrá que fundar y motivar y, precisamente, tomar en cuenta la gravedad en que se cometió esa infracción, la reincidencia, en fin, todos los demás elementos que tiene para imponer de ese catálogo, lo importante es el principio de legalidad, es decir, las sanciones tienen que estar previstas en ley y no pueden derivarse ni extraerse por simple interpretación de la autoridad administrativa.

En ese sentido, yo también vengo a favor del proyecto por la otra consideración, entiendo que, además, ha sido muy preciso, porque el Ministro ponente nos está proponiendo la invalidez de aquellas porciones donde no hay esta manera de temporalidad o de graduación que son, precisamente, la limitación o reducción de apoyos económicos, la suspensión temporal del uso de instalaciones, la suspensión temporal de registro estatal sin que los particulares..., y luego afecta, a entrenadores, a deportistas, a equipos, etcétera; sin que sepan exactamente o tengan ni siquiera una noción de en qué o hasta dónde puede llevar esta sanción. Por

estas razones, yo voy de acuerdo con el proyecto y separándome de las demás consideraciones. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro Pérez Dayán, como lo dijo el Ministro Laynez, el proyecto se apoya en dos razones diferentes, usted se refirió a la primera sanción, —digo— a la primera razón, la segunda razón, ¿Tampoco la comparte?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra. En realidad, y creo que iba a ser motivo de mi participación, la exigencia de graduación tiene dificultades cuando no se trata de una cuestión específicamente numérica. Desde luego, puedo yo considerar que una de las importantes razones para evitar la arbitrariedad es poner límites y la ley tiene esa finalidad; sin embargo, la dificultad radicaría en qué exigiría esta Suprema Corte para cumplir con esa garantía de seguridad cuando se hablara como por ejemplo para un organismo deportivo sancionarlo con la limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos o rescisión de contratos convenidos con el INCODE, tendríamos que decir hasta 100, hasta 50. ¿Cómo se cuantifican los apoyos económicos? La limitación yo creo que ya en sí misma la disposición establece una serie de gradas, habrá limitación hasta tanto, reducción tendríamos que poner hasta el 50% (cincuenta por ciento), hasta el 30% hasta el 25%, el grado de explicación de la ley podría ser completa y absolutamente inútil en circunstancias en donde la graduación depende de la magnitud y voluntad de cometer una infracción. Insistiría, si esta Suprema Corte que tiene la competencia para anular una disposición de esta naturaleza, ordena que esto sucede, precisamente, porque no hay una debida graduación, pues creo que el legislador válidamente podría decirnos: tienes algún ejemplo de

cómo demostrar cumplir con lo que me exigés en una disposición que dice: para organismos deportivos, limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos, limitación hasta el 50%, (cincuenta por ciento), reducción hasta el 15%, cancelación total, rescisión de los contratos. La rescisión es integral, no creo que todas las disposiciones entren en un juego de límites, posiblemente la suspensión temporal de hasta seis meses pudiéramos decirlo así.

Una suspensión definitiva es total, la suspensión no tiene graduación: o es temporal o es definitiva. ¿En qué tiempo debe estar suspendido alguien que forme parte de esta disposición? Parece difícil que pudiéramos establecer desde aquí y de primera mano, que todo esto pudiera llevarse necesariamente a un trabajo legislativo para poder cumplir con una garantía de seguridad jurídica sobre la base de su graduación, su intensidad, ¿Cuándo más? ¿Cuándo menos? Yo, en ese sentido, creo que para poder estar absolutamente convencido de la congruencia de una invalidez es porque estuviéramos a lo mejor con algún tipo de sanción posiblemente identificable en función de un tamaño, un tamaño como por ejemplo reducción hasta el 50% (cincuenta por ciento) de los subsidios. Bueno, yo ya sabría que en caso de cometer una conducta de determinada naturaleza sería hasta el 50%, pero la reducción supone la posibilidad de ir del 1 hasta el 100. La limitación del 1 hasta el 100, la cancelación es el 100 total; creo, entonces, bajo esa perspectiva, que más allá de que muchas de las sanciones ya individualizadas, ya consideradas en lo específico, pudieran llevar un ejercicio interpretativo de límites máximos y mínimos, me parece que, de cualquier manera, necesitaríamos diferenciar unas de otras, no todas —pienso— pueden pasar por un filtro de esa naturaleza y quizá para abreviar, diría: pues estaría en contra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Vamos a tomar votación.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Si me permite, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, Ministro ponente. Perdón.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo con la obligada reciprocidad y con todo respeto también, no comparto las razones que se han expresado. Yo considero que muchas de las cuestiones que explicó el señor Ministro Pérez Dayán dan quizá claridad a la aplicación de la ley, hubiera sido muy conveniente que el legislador hubiera tenido la claridad que el señor Ministro ha explicado para que así lo hubiera hecho en las normas ahora impugnadas.

Por otro lado, yo creo que sí debe existir una definición de cómo se establecen las sanciones, cuáles son los parámetros que se deben señalar y tomar en consideración, muy cercano a nosotros está la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que sí señala en los artículos 115 en adelante, cómo se imponen las sanciones, qué condiciones se toman en cuenta, cuáles son las que se deben valorar para poner un mínimo, un máximo. En fin, yo creo que esto es conveniente y esta Ley Orgánica —desde luego— está apoyada en la Ley de los Funcionarios Públicos, y que es de materia administrativa.

De tal manera que, yo creo que aquí le falta esa claridad con la que lo explicaba el señor Ministro Pérez Dayán. Y, yo creo, lo que sí entiendo de la argumentación del Ministro Pardo, es que quizá la

terminología de taxatividad no fuera exactamente aplicable al caso, sino que estaríamos hablando de falta de seguridad jurídica nada más, y no utilizar el concepto de taxatividad que se refiere normalmente no a la imposición de la sanción, sino al tipo de la conducta. Yo, podría aceptar eso y modificarlo en ese sentido; pero, insisto, con todo respeto, yo sostendría esto, de alguna manera fundamos este proyecto, esta propuesta ante ustedes en una acción de inconstitucionalidad, respecto de la Ley del Deporte y la Cultura del Estado de Sinaloa, en la que fue ponente el señor Ministro Pérez Dayán, y en la que se habló —precisamente— del principio de taxatividad. De tal manera que, pensamos que ese precedente podría ser precisamente lo aplicable para este asunto en particular. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, señor Ministro ponente. ¿Alguien más? Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor, por la invalidez total del artículo 93 y con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor, separándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto. Disculpe señora Ministra Presidenta, sí voy a modificar el concepto de taxatividad, dejándolo sólo en el concepto de falta de seguridad

jurídica, ¿No sé si los señores Ministros que han votado eso lo han tomado en consideración?

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Sólo una pregunta, ¿Va a fincarse entonces solamente sobre la segunda razón que propone el proyecto, olvidándose de la primera?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: No, lo que el Ministro propone es: “se sostiene el proyecto en sus términos, pero no en función de violación al principio de taxatividad, sino violación al principio de seguridad jurídica”

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Seguridad jurídica.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Que es el argumento que el proyecto trae, en suplencia de la deficiencia, porque el que se hace valer en la demanda es el de afectación a la seguridad jurídica, por no establecer mínimos y máximos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Exacto. Por eso, con todo gusto, yo lo modifico para ajustarlo, inclusive, más —como lo señaló el Ministro Pardo— a los conceptos de la demanda y cómo se impugnó.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Así está bien.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Para que nos quede clara la votación. Son dos razones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: La primera razón, se hace prácticamente en suplencia de la queja, que es el de las conductas y, la segunda razón es, violación al principio de seguridad jurídica, porque no establecen mínimos y máximos. Esas son las dos razones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es correcto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Es que la primera ya la habíamos discutido, ¿No?

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Sí.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Donde se señala que todos los demás casos análogos, esa es por taxatividad. Ésta que se refiere exclusivamente a las sanciones, entiendo, que lo que acepta el señor Ministro ponente es: ya no hablar de afectación a la taxatividad sino en general a seguridad jurídica, porque no se establecen los parámetros para individualizar las sanciones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Quizá, perdón, señora Ministra, quizá, pudiera establecerse una confusión. Lo que hicimos en primer término y se votó fue en realidad, respecto de otra disposición.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Sí.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Que fue el artículo 47, apartado 1, ahí sí se votó y fue por el concepto de taxatividad; en

este otro, que es el artículo 93, también, apartado 1 y diversas fracciones, se hace básicamente en dos razones, en efecto, una que sería una cuestión de taxatividad y otra precisamente, el que no se señalan los mínimos y los máximos en las sanciones señaladas ahí.

Insisto, yo con todo gusto puedo modificar esto y, si ustedes están de acuerdo, lo dejaría yo como una cuestión de inexacta aplicación de la ley o más bien de falta de seguridad jurídica y ya no utilizando la terminología de taxatividad, porque ya no se trata del tipo de conducta, sino de la sanción y, con eso yo propondría a sus señorías la modificación del proyecto. Por esa razón, nada más.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Presidenta. Yo coincido con la propuesta modificada, sí me parece que el tema que se ve en esta parte del proyecto de sanciones no tiene que ver con taxatividad, sino más bien con seguridad jurídica, que, además, como el Ministro Pardo lo planteó, pues es el argumento; el otro se daba en suplencia de la queja, yo estaría a favor de la modificación planteada por el ponente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sostendríamos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sostendríamos la invalidez, de acuerdo con este último argumento.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidente. Es importante destacar que el precedente al que se refirió el señor Ministro Aguilar, que es la acción de inconstitucionalidad 47/2016, en la que fui ponente, el tratamiento, única y exclusivamente, versó sobre violación al derecho de seguridad jurídica en todas aquellas disposiciones que contenían una sanción y que no estaban fijadas en parámetros determinados, sino indeterminados.

De suerte que se vio no desde falta de precisión en sus hipótesis, sino al no poner límites determinados, de suerte que creo que si el proyecto se apoyara total y absolutamente en la acción de inconstitucionalidad 47/2016 cuyos únicos argumentos fueron violación al principio de seguridad jurídica por la indeterminación de las sanciones, se estaría reiterando lo que ya este Alto Tribunal resolvió.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Entonces, vamos a poner a votación el proyecto modificado, en donde el Ministro ponente amablemente aceptó que la razón por la que se sostiene la invalidez de las normas impugnadas está en función de violación al principio de seguridad jurídica, por no prever parámetros máximos y mínimos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Así es.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Tome votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor del proyecto original, por la invalidez del artículo 93, con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado y precisamente, con eso todavía se ajusta mejor al precedente señalado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto modificado, agradeciéndole al Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Considerando que este proyecto se ajustará a la acción de inconstitucionalidad 47/2016, estoy de acuerdo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de votos

a favor del proyecto modificado, el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, con las consideraciones del proyecto original, por la invalidez de todo el artículo 93 y con anuncio de voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: QUEDA APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

¿Tendría alguna consideración en el tema de efectos, señor Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Señora Ministra Presidenta. En el considerando séptimo, relativo a los efectos, se propone declarar por extensión la invalidez del artículo 93, apartado 1, pero también en la fracción IV, incisos b) y c), en la fracción V, incisos b) y c), en la fracción VI, inciso c) y en la fracción VII, inciso b) de la propia Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Colima, pues consideramos que adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad que las porciones normativas que acabamos de invalidar.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Señor Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. Yo estoy a favor de la propuesta, en tanto que es congruente con las votaciones alcanzadas en el apartado previo; pero, por otro lado, tomando en cuenta que las normas invalidadas son parte del derecho administrativo sancionador, considero que su invalidez debe de

operar a partir de que entró en vigor la norma, esto es, el 25 de abril de 2021, día siguiente de su publicación, porque deportistas, directivos, organismos deportivos, instituciones educativas, árbitros o, incluso, entrenadores podrían haber sido sancionados con la aplicación de los preceptos que se han considerado inconstitucionales, siendo aplicables únicamente en beneficio de los sancionados. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Ministra Presidenta. Yo también coincido que, y sugiero, que se le den efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En mi opinión, las porciones normativas impugnadas forman parte del derecho administrativo sancionador, lo que conlleva a la facultad punitiva del Estado. En ese sentido, estimo que a partir de una interpretación *pro actione* del penúltimo párrafo, del artículo 105, de la Constitución Federal y segundo párrafo, del artículo 45 de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Federal, la declaratoria de invalidez de este tipo de normas debe tener efectos retroactivos. Este Alto Tribunal ha interpretado que los principios básicos del derecho penal son aplicables a esta materia administrativa sancionadora debido a que, en esos casos, la actividad del Estado forma parte de un genérico *ius puniendi* estatal. Así, retomando el principio de aplicación retroactiva, en beneficio de las partes de la materia penal, estimo

que debe otorgársele efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez propuesta por compartir la misma esencia punitiva. Por estas razones, mi voto es a favor de la invalidez, tanto directa como por extensión y que ambas surtan efectos de manera retroactiva. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Serían entonces dos temas, básicamente, si están de acuerdo con las...

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Extensiones.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: ...extensiones y, segundo, si están de acuerdo con la retroactividad propuesta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias por hacer la aclaración. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Únicamente para precisar que yo me separaría de esta segunda propuesta. Yo creo que el texto constitucional es claro y la retroactividad se da en materia penal, conforme a los principios en materia penal.

Ahora, ¿Vamos a llevar acciones de inconstitucionalidad en materia administrativa, también con aplicación retroactiva? Me parece que no es lo que dice ni el 105 constitucional ni su Ley Reglamentaria. Lo que este Máximo Tribunal hizo es hacer aplicable, vía jurisprudencial, es que apliquen ciertos principios con prudencia, dice la jurisprudencia “con prudencia”, del derecho penal cuando el

Estado ejerce su facultad punitiva como taxatividad, como presunción de inocencia, desde luego, garantía de audiencia, entre otros; pero fue clara la jurisprudencia, no son todos, y no equipara el derecho administrativo sancionador al derecho penal.

Para mí, es muy muy importante porque este Tribunal Pleno ve muchísimas acciones de inconstitucionalidad locales, municipales, estatales y federales en materia de imposición de sanciones y me parece a mí que ahora la aplicación retroactiva, sin medir exactamente cuáles son los efectos, creo que no es la idea; aún en materia penal, este Tribunal Pleno señaló, en algunas ocasiones, manda a los operadores jurídicos a que, en los casos concretos, definan esa aplicación retroactiva, dadas las repercusiones que puede tener en derecho penal.

Entonces, yo sí quiero llamar, pues, únicamente la atención a las señoras Ministras y a los señores Ministros sobre el precedente que esto significa. Yo estaría en contra y, de aceptarse, yo haría un voto particular para expresar ésta y otras razones. Gracias. Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Previamente a darle la palabra al Ministro Zaldívar, sí quiero aclarar que el proyecto no está proponiendo efectos retroactivos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: No.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: El proyecto nada más está proponiendo extensión de efectos y los que se han pronunciado por los efectos, que se le debe dar efectos retroactivos, han sido

diversos Ministros, incluso yo, como he votado en todos los precedentes que se citan en el propio proyecto, estoy por los efectos, por la extensión de efectos, pero en contra de que la declaratoria de invalidez surta efectos hasta que se notifique, porque yo considero que deben ser también retroactivos en este tipo de normas, por establecer una sanción y porque precisamente su inconstitucionalidad deriva de los principios que se le aplicaron y que son en materia penal. Así he votado en todos los precedentes que se citan en el proyecto. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Ministra Presidenta. La reflexión que nos hace el Ministro Laynez, sin duda, es interesante y creo que la debemos ponderar.

Es cierto que el artículo 105 constitucional, en la parte correspondiente, dice “que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal”. Pero ha habido muchos preceptos de la Constitución —como no podía ser de otra manera, además tratándose de un Tribunal Constitucional—, que nosotros los hemos venido interpretando más allá de una interpretación literal.

Esto, a mí me parecería, que si se estuviera interpretando materia penal en sentido amplio para perjudicar a alguien, no podríamos hacerlo, por simplemente por el principio pro persona y la interpretación conforme que nos mandata el artículo 1° constitucional.

Y claro, que aquí, no creo que estemos en un imperativo, que haya una decisión que sea la correcta, sino en una ponderación de qué es lo que debemos hacer ante este tipo de asuntos.

Lo primero que yo destacaría —y así entendí yo la propuesta que originalmente hizo el Ministro González Alcántara—, es que no estamos proponiendo que en materia administrativa tenga efectos retroactivos, sino cuando se trata de normas de procedimiento administrativo sancionador, en la medida de lo posible y con toda proporción guardada, el Tribunal Pleno ha dicho que se pueden aplicar las normas de derecho penal.

Y a mí me parece, en esta lógica, “que donde hay la misma razón debe haber la misma solución”, y si de lo que se trata es que no se sancione a alguien por una norma que fue declarada inconstitucional por la Corte, porque recordemos que la Corte no constituye la inconstitucionalidad, no la crea, simplemente la declara, la inconstitucionalidad era anterior.

Y ante esta situación, una persona es sancionada con ese procedimiento administrativo sancionador y en la norma que establece la conducta hubo la sanción, el Tribunal Pleno determina que es inconstitucional, me parece que constitucionalmente lo adecuado, además interpretando el 105 a la luz del artículo 1º y con la obligación que tenemos de interpretar todo el orden jurídico a la luz del principio *pro persone*, sería dar efectos retroactivos en estos casos; claro, con cuidado, ponderando cada caso concreto, tomando decisiones específicas.

Pero yo, en este caso en particular, por este tipo de normas, creo que sí valdría la pena que reflexionáramos sobre la pertinencia de darle una interpretación amplia a la materia penal, como una materia que afecta de manera..., derivado de una sanción del Estado, a través de un procedimiento administrativo sancionador, a una persona que es titular de derechos humanos en nuestro país.

Por ello, yo votaré por que se le dé efectos retroactivos y quizás podríamos decir —ya sería otro tema en caso de lograrse la mayoría— si se deja o no a los operadores jurídicos. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra. Sólo una precisión. Yo no estoy haciendo una interpretación literal.

Yo creo y estoy de acuerdo, como Tribunal Constitucional estamos aquí para interpretar la Constitución y las leyes.

Mi interpretación es literal. La prohibición de retroactividad en acciones y controversias tiene una racionalidad constitucional sumamente importante. Es decir, en el momento en que el Tribunal Constitucional puede excluir del orden jurídico una votación que fue tomada por la soberanía, la norma tiene presunción de legalidad y de constitucionalidad hasta que el Tribunal declara exactamente su inconstitucionalidad, y dice el texto: es de ahí hacia adelante; y esto también es certeza jurídica para las autoridades que imponen estas sanciones, y para los particulares, es una cuestión también de

certidumbre jurídica, ¿Qué de esto va a quedar sin efectos? ¿Todas estas sanciones impuestas? ¿En qué fase están?

Entonces, no es una literalidad, hay una racionalidad constitucional que tiene una excepción muy clara, en el derecho penal *ultima ratio* del Estado, es donde se va a permitir que la sanción máxima es la privación de la libertad; y entonces, igual que sucede con los principios del derecho penal cuando una norma cambia y que puede ser aplicable retroactivamente en favor de quienes están sujetos o fueron sujetos de un proceso penal, es que el 105 dijo: una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que nulifique esa ley penal puede ser aplicable conforme a los principios del derecho penal para quienes beneficie esa sentencia.

Creo que de eso no significa, y muy respetuosamente, creo que la jurisprudencia si la volvemos a leer bien de este Tribunal —a mí no me tocó, pero la comparto, de este Tribunal— Pleno no fue “se equipara”, no es “se equipara” el derecho administrativo sancionador a derecho penal, se puede recurrir —lo dice— y por eso utilizó curiosamente la palabra “prudencia”... fue... se puede, se recurre a esos principios en el derecho administrativo sancionador y no a todos, efectivamente, no a todos, el derecho de no incriminación no existe en materia de derecho administrativo que está basada, precisamente, en la información que la autoridad recaba y que estamos obligados a darle, sólo por dar un ejemplo; o sea, hay muchos otros principios que no aplican. Entonces, por eso yo sostendría que me parece que no es pertinente, pero respetaré la decisión de quienes piensan distinto. Gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: A usted, Ministro. El Ministro Pérez Dayán, y posteriormente el Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Evidentemente la reflexión sobre el derecho administrativo sancionador y las potestades del Estado en estas funciones comparten mucho de la temática general del derecho penal, pero también difieren en su esencia, la conducta antisocial que sanciona el derecho penal, es completa y absolutamente diferente que la infracción administrativa; una se llama delito, y la otra infracción. Una de las formas de extinguir la ejecución de la pena es que deje de existir el delito por el cual se aplicó, ahí hay un principio del derecho penal que no rige en la materia administrativa; sabiéndose que un delito ha dejado de ser tal, todo aquel que tiene una pena por esta comisión, independientemente de que no sea su caso, también tendrá por extinguida la ejecución de su pena y esa es una disposición del derecho sustantivo penal no equivalente con ningún modo a las de la materia administrativa, de ahí la diferencia en lo que refiere a la retroactividad y, efectivamente, como bien lo dijo el señor Ministro Laynez Potisek, me parece que más allá de la literalidad, la disposición en la Constitución es absolutamente clara: tratándose de controversias y acciones no tendrán efectos retroactivos, salvo en la materia penal, precisamente, por esos principios y los valores que están en juego, la disposición se reproduce literalmente en la Ley Reglamentaria.

Hablando del otro tema que sí está propuesto en el proyecto, la invalidez por extensión, la Ley Reglamentaria se reformó no hace más de dos años, y reiteró en esa disposición que fue motivo de modificación que sólo las normas que dependan unas de otras

darán lugar a la invalidez. En esta circunstancia, no estoy con el proyecto en cuanto a la extensión, y desde luego, tampoco estaría si eso se pone a consideración dado que no es parte del proyecto, sobre efectos retroactivos en el derecho administrativo sancionador, que se refiere al mundo de las infracciones, no a los delitos. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. Bueno, la propuesta que hice respetuosa al Pleno del Tribunal únicamente tiene lugar cuando se trate del derecho administrativo sancionador, y de conformidad con el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, que establece, claramente, la salvedad de dar efectos retroactivos, porque dice que regirá en los principios generales del derecho penal, no me refiero a la materia administrativa en general, sino a la materia administrativa sancionadora. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Si ya.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Nada más para una aclaración final.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Se pone el proyecto como está presentado ¿Verdad?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No, yo también agregaría la propuesta de retroactividad.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Perfecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí, yo sí estoy de acuerdo con la retroactividad, precisamente con las razones que ampliamente explicó el Ministro Zaldívar, en una interpretación que hace este Tribunal Constitucional en beneficio de las personas, el principio pro persona, y aunque no se trata exactamente del derecho penal, y no en todos los casos del derecho penal está comprometida necesariamente la libertad personal, porque hay muchas penas que se pueden cumplir, inclusive, fuera de prisión, yo sí creo que, en nuestra obligación de interpretación constitucional, podemos aplicar este principio para eximir de sanciones, de unas disposiciones que estamos considerando inválidas, y que fueron contrarias a la norma. De tal manera que, yo sí propongo, señora Ministra, con todo respeto, las dos propuestas: tanto la extensión, como la retroactividad.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Muy bien. Entonces, vamos a poner a votación el proyecto modificado en los efectos, y les solicito se pronuncien en los dos temas: tanto en la extensión de efectos a otra norma, como en lo relativo a que tenga efectos retroactivos. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto modificado, a favor de: tanto la extensión, como la retroactividad.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con las dos propuestas.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra de la retroactividad, y en contra de la extensión de efectos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto modificado, en los dos rubros.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto modificado, con un voto concurrente respecto a la retroactividad.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra en los dos rubros y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra en ambos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Como siempre he votado en todos estos asuntos de precedente, con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, por lo que se refiere a la extensión de invalidez, existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta; con voto en contra del señor Ministro Pardo Rebolledo, del señor Ministro Laynez Potisek y del señor Ministro Pérez Dayán; y, por lo que se refiere a los efectos retroactivos de la declaración de invalidez, la original no, la de por extensión, porque no alcanzó los ocho votos, mayoría de siete votos; con anuncio de voto concurrente de la señora Ministra Ríos Farjat, y los mismos votos en contra; el señor Ministro Laynez Potisek, con anuncio de voto particular.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Voy a poner a consideración del Tribunal Pleno. Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Solamente que se tome nota, además del concurrente, un aclaratorio.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Muy bien.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Por lo que se refiere a la extensión de efectos no se alcanzan los ocho votos; entonces, se quitaría la extensión de efectos. Ahora, el que surta esa invalidez con efectos retroactivos o no, que son los efectos de la invalidez, no la invalidez en sí misma, pongo a su consideración, si ¿Necesariamente se necesitan los ocho votos, o con que haya una mayoría?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No, con ocho.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Presidenta. Yo creo que basta la mayoría, no estamos declarando la invalidez, sólo el efecto y no es un efecto de extensión que no se alcanzó la mayoría. Yo considero —salvo la mejor opinión de usted y del Pleno— que basta una mayoría simple.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo también, yo, aquí no se trata de establecer una invalidez de ninguna norma, simplemente cuál es el efecto, y respecto del efecto, basta la mayoría del quórum. De tal manera que yo sí estoy de acuerdo en que aquí queda determinada la retroactividad de las normas que sí se invalidaron con la votación suficiente, obviamente no las que se propusieron por extensión.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, porque, además, es un criterio que nos va a regir de aquí en adelante que en función de efectos necesitamos mayoría simple y no la calificada. ¿Están ustedes de acuerdo?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Sí?

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Sí. No, estaba votando, perdón, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: En votación económica ¿Se aprueba esta regla? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Gracias.

¿Hubo un cambio en los puntos resolutivos, señor secretario?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se suprime el resolutivo que contenía la declaración de invalidez por extensión y en el resolutivo que se refiere al momento

de surtimiento de efectos se precisa que la declaración de invalidez surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Pero los efectos son a partir de la expedición de la norma.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, nada más el momento en que es hacia el pasado sería notificación, puntos resolutiveos y retroactivos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Está bien.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: 25 de abril de 2021, según nos comentó el Ministro Juan Luis.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Exacto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Si están ustedes de acuerdo con los puntos resolutiveos, consulto ¿Se quedan aprobados en forma económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS Y, EN ESTE SENTIDO, QUEDA RESUELTO DEFINITIVAMENTE ESTE ASUNTO.

¿Hay algún otro asunto para analizar el día de hoy?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Ninguno, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Señoras y señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión, las y los convoco a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el día jueves 2 de marzo de 2023, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)