

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 41/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros José Fernando Franco González Salas y José Ramón Cossío Díaz y Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2016.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.

SECRETARIO: ABRAHAM PEDRAZA RODRÍGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veinticuatro de abril de dos mil dieciocho**.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **Arely Gómez González**, en su carácter de **Procuradora General de la República** promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 129 Ter, en su porción normativa que indica “*de manera enunciativa y no limitativa*” y 132 fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, incisos b) y d); fracción III, incisos b), c) y d) y fracción IV, incisos b) y c) de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, publicados en el periódico oficial de la entidad el miércoles cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

SEGUNDO. Autoridades demandadas. La ley impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos.

TERCERO. Normas generales impugnadas: Los artículos 129 Ter, en su porción normativa que indica “*de manera enunciativa y no limitativa*” y 132, fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, incisos b) y d); fracción III, incisos b), c) y d) y fracción IV, incisos b) y c) de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos que disponen:

“ARTÍCULO 129 TER.- Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

I. La participación activa de deportistas, entrenadores, jueces o árbitros, espectadores, organizadores, directivos o cualquier involucrado en la celebración del evento deportivo en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, cuando tales conductas estén relacionadas con un evento deportivo que vaya a celebrarse, se esté celebrando o se haya celebrado;

II. La exhibición en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que, por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos, o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

III. La entonación de cánticos que inciten a la violencia o a la agresión en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos. Igualmente, aquellos que constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

IV. La irrupción no autorizada en los terrenos de juego;

V. La emisión de declaraciones o la transmisión de informaciones, con ocasión de la próxima celebración de un evento deportivo, ya sea en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos, en cuya virtud se amenace o incite a la violencia o a la agresión a los participantes o asistentes a dichos encuentros, así como la contribución significativa mediante tales declaraciones a la creación de un clima hostil, antideportivo o que promueva el enfrentamiento físico entre los participantes en los eventos deportivos o entre asistentes a los mismos;

VI. La facilitación de medios técnicos, económicos, materiales o tecnológicos que den soporte a la actuación de las personas o grupos que promuevan la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos, o la creación y difusión o utilización de soportes digitales utilizados para la realización de estas actividades, y

VII. Las que establezcan la presente Ley, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

ARTÍCULO 132.- A los infractores a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Estatales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, y

d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema.

II. A directivos del deporte:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema;

c) Desconocimiento de su representatividad, y

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

III. A deportistas:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y, en su caso, la reincidencia:

a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;

b) Amonestación privada o pública;

c) Multa de diez a noventa días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y

d) Suspensión de uno a cinco años el acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.”

CUARTO. Conceptos de invalidez. En el ocurso inicial la accionante expuso los conceptos de invalidez a continuación sintetizados.

En el primer concepto de invalidez expresa:

- El artículo 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos en su porción normativa que prevé “de manera enunciativa y no limitativa” es violatorio de los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad de las sanciones administrativas, estatuidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que -afirma- dicho enunciado genera un catálogo abierto de conductas sancionables indeterminadas, al no establecer de manera precisa y detallada la conducta o acto que se considera antijurídico o bien el dispositivo legal en que se describa el mismo.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la sanción administrativa guarda relación con las penas, dado que ambas reaccionan a la conducta antijurídica como manifestación de la potestad punitiva del Estado, por ello -arguye- la sanción administrativa se debe someter a una serie de premisas, a fin de advertir si se vulneran los principios que rigen la materia penal en estricto seguimiento a los parámetros diseñados para modular la aplicación de los derechos humanos que en sede penal pueden ser aplicables al derecho administrativo sancionador.

- El Alto Tribunal ha determinado que para determinar si se está en presencia de un procedimiento administrativo sancionador o un procedimiento donde se pueda obtener evidencia para después ser utilizada en el procedimiento, la norma impugnada tiene como finalidad reaccionar en el ámbito administrativo frente a lo antijurídico, es decir, contra los actos o conductas que se consideran violentas o que incitan a la violencia en el deporte y el Estado ejerce su potestad punitiva a través del operador de la norma.

- El artículo 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos ciertamente se encuentra en el procedimiento administrativo sancionador al tener por objeto prevenir la violencia en el deporte, pero -asevera- de forma ambigua y violatoria al principio de la seguridad, respecto de los actos que se consideran violentos o que incitan a la violencia en el deporte, al establecer en su contenido la porción normativa: *“de manera enunciativa y no limitativa.”*

- El numeral secundario citado vulnera el principio de tipicidad de las penas, respecto del cual el Alto Tribunal ha establecido que integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones junto con el de reserva de ley; principio el de legalidad que -afirma- se cumple cuando en la norma consta de una predeterminación inteligible de la infracción y la sanción, al estar en presencia de una *lex certa* y, en ese sentido -aduce- la disposición que establece una sanción por alguna infracción; entonces, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa establecida y -asevera- sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o mayoría de razón.

- El Alto Tribunal ha venido generando criterios que permiten establecer cuáles son los elementos diferenciados a considerar para determinar la materia de escrutinio constitucional en el ámbito del derecho administrativo sancionador, a saber, a) el control democrático de la política punitiva; b) previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos, c) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad y en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los Reglamentos, 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, habida cuenta que -arguye- el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta y el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo.

- Invoca en apoyo de tales argumentos la jurisprudencia P./J. 100/2006 y las tesis aisladas 1a.CCCXVI/2014 (10a.) y 1a.CCCXIX/2014 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal Constitucional, de rubros: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”**, **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”** y **“TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR”**.

- En cuando a la modulación del contenido del derecho fundamental que se estima violado (principio de tipicidad) a efecto de trasladarlo del penal al procedimiento administrativo sancionador; refiere que el principio de tipicidad del derecho penal es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, lo cual -asegura- significa que si en alguna disposición administrativa se establece una infracción, la conducta desplegada por el infractor debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida.

- En el tema del contraste de la porción normativa impugnada con el contenido del derecho que se estima violado, en sede administrativa -aduce- permite arribar a que la porción normativa: *“de manera enunciativa y no limitativa”* prevista en el artículo 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos impugnado genera un sistema normativo que permite sancionar no sólo las conductas antijurídicas previstas en éste, sino también aquellas que no estén reglamentadas, lo cual -afirma- se considera contrario al principio de tipicidad en sus dos vertientes, a saber -previsibilidad y proscripción-

- En cuanto a la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos no existe, toda vez que -asegura- no será posible que los destinatarios de las normas posean predeterminación inteligible de las conductas antijurídicas, y tocante a la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad no se concreta, cuenta habida que -aduce- el operador jurídico, a su leal saber y entender, podría determinar la antijuridicidad de una conducta a pesar de no estar reglamentada.

- En la exposición de motivos en materia de prevención, sanción y eliminación de la violencia en el deporte que dio origen a la reforma y adición de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos es posible advertir que uno de los fines que persigue es implementar las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia en el deporte, así como las sanciones a quienes la ejerzan, para lo cual se creó un catálogo de sanciones según el acto ilícito reclamado y la gravedad del mismo y en casos extremos se prevé la comisión de delitos en los escenarios en donde se desarrollan los eventos deportivos, por lo que a través del artículo 129 Ter de la citada ley secundaria, en su porción normativa que señala “*de manera enunciativa y no limitativa*”, se genera un catálogo abierto de conductas administrativamente reprochables, pues -afirma- no se establece con precisión la descripción de los actos o conductas consideradas -como violentas o que incitan a la violencia en el deporte-, lo cual es contrario al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad aplicable al ámbito del derecho administrativo sancionador.

- La falta de descripción de los supuestos de hechos de la conducta antijurídica, provoca que el ciudadano esté expuesto a determinaciones arbitrarias, pues la aplicación del precepto impugnando no se sustenta en prohibición o lineamientos predeterminados para la imposición de una sanción, máxime cuando se trata de infracciones graves, por lo que, aun y cuando el citado dispositivo pretende evitar la violencia en el deporte, para su aplicación es indispensable que satisfaga las exigencias del principio de legalidad.

En el segundo concepto de invalidez manifiesta:

- El artículo 132, fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, incisos b) y d); fracción III, incisos b), c) y d) y fracción IV, incisos b) y c) de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, es contrario a los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas, estatuidos en los artículos 14, 16 y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que -arguye- contiene la clasificación de las sanciones que podrán imponerse a todas aquellas entidades y sujetos relacionados con actividades del deporte por infracciones a la misma; sin embargo, para el caso de la sanción consistente en “suspensión temporal” -asegura- no especifica un límite temporal mínimo o máximo para la suspensión del derecho del afectado en el uso de las instalaciones oficiales de cultura física y deporte, así como para lo relativo a las inscripciones al sistema; tampoco establece parámetros objetivos que guíen en qué medida se pondrán limitar o reducir los apoyos económicos, por lo que -afirma- permite que la medida establecida por el legislador sea impuesta de manera arbitraria.

- Es la proporcionalidad el principio de legalidad enfocado al ius puniendi en donde -asevera- el legislador al momento de establecerlas tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política inquisitiva, elegir las conductas típicas antijurídicas y las sanciones, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo respetando el contenido de los diversos principios constitucionales dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, de ahí que -asegura- al analizar la validez de la ley, se debe examinar que exista la proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito o infracción cometida, considerar el daño del bien jurídico protegido y la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y máximo el grado de reprochabilidad.

- El legislador debe proporcionar un marco abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad y -afirma- si bien en el caso las medidas sancionadoras persiguen un fin legítimo, evitar actos o conductas de violencia en el deporte, lo cierto es que -asegura- al no observar una ponderación entre la sanción y la infracción, origina un exceso en la afectación de los derechos que restringe.

- Al no existir proporción entre la gravedad de la conducta o acto reprochable y la sanción correspondiente, las porciones normativas del dispositivo cuestionado permiten facultades discrecionales en la duración (al no existir un parámetro para determinar el límite temporal) y en el grado de la sanción a imponer (al no establecer bajo qué medida es posible reducir o limitar los apoyos); lo que deriva en sanciones arbitrarias, excesivas e inusitadas; de ahí que, el Congreso local no respetó el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas.

QUINTO. Artículos constitucionales violados. La promovente consideró que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 14, 16, 22 y 73, fracción XXI, párrafo último y XXIX-J, en relación con el 4º, último párrafo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Registro y turno. Por acuerdo de dos de junio de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad de que se trata, con el número **41/2016**, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

SÉPTIMO. Admisión de la demanda. En proveído de dos de junio de dos mil dieciséis, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria y requirió al Poder Legislativo del Estado para que al rendir su informe, remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

OCTAVO. Informes del Gobernador Constitucional y del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

I. Informe del Gobernador del Estado de Morelos.

✓ Afirma que es cierto el acto atribuido consistente en la promulgación de los artículos 129 Ter y 132 de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5394, de fecha cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

✓ Que actúa con fundamento en el artículo 70, fracción XVI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Morelos y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos que otorgan facultades al Gobernador del Estado para publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones, así como promulgar y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso del Estado, proveyendo en su esfera administrativa a su exacta observancia.

✓ Que la promulgación y publicación respecto de las disposiciones que impugna la demandante se realizó en acatamiento a las facultades constitucionales con que cuenta el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, por lo que debe decretarse que, en ningún momento, se incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la peticionaria.

✓ Que la promovente se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se reclame por vicios propios los actos de promulgación y publicación de la ley combatida, atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado, por lo que no se han violado las disposiciones normativas que se invocan en la demanda. Cita en apoyo de tal argumento la tesis P.XV/2007 del Pleno del Alto Tribunal Constitucional de rubro: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIO COMO AL QUE LA PROMULGO, AUNQUE NO SE ATRIBUYEN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."**

Con relación al primer concepto de invalidez expresa:

- No le asiste la razón a la demandante, pues -asevera- que la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos se emitió con el objeto de armonizarla con lo dispuesto en la Ley General de Cultura Física y Deporte, con relación a la "Violencia en Eventos Deportivos", ello en razón de lo dispuesto en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma a esta última Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil catorce, el cual señaló que las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, las autoridades municipales y los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las autoridades municipales y los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, debían adecuar sus disposiciones legales, conforme a lo previsto en dicho instrumento en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de su entrada en vigor.

- El artículo 129 Ter de la Ley General del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos es producto de la armonización legislativa que reglamenta el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al contener las bases sustanciales del derecho de la cultura física y a la práctica del deporte así como fijar la prevención de la violencia en el deporte establecidos en el artículo 138 de la Ley General de la Cultura Física y Deporte, circunstancia que -asevera- demuestra la inexistencia de cualquier infracción constitucional, ya que son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación.

- Si el artículo 129 Ter de la Ley General del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos está armonizado con la Ley General de la Cultura Física y Deporte -aduce- entonces no se configura violación alguna al artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos poderes de gobierno en las materias concurrentes demuestran la inexistencia de cualquier infracción constitucional. Invoca en apoyo de tal argumentación la jurisprudencia P./J.142/2001 del Pleno del Alto Tribunal Constitucional de rubro: **"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."**

- El artículo 129 Ter de la Ley General del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos no vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad de las sanciones, porque en la última fracción se establece que también se deberán considerar los supuestos que se establezcan en diversos artículos de la

Ley, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables, con lo que establece se enumeran supuestos que se pueden subsumir o catalogarse como conductas violentas en el deporte, además de que también otorgan la posibilidad de que puedan sancionarse, ya que -asevera- en el caso contrario no se tendría la posibilidad de sancionarlas.

- El Estado de Morelos ha venido respetando las conductas delictuosas que se encuentran en el instrumento penal sustantivo y el destinatario tiene a la mano el instrumento normativo que contiene los delitos tipificados que permiten conocer las conductas reprochables en el artículo 135 Bis, último párrafo, del Código Penal del Estado de Morelos.

Tocante al segundo concepto de invalidez manifiesta:

- No le asiste la razón a la demandante, ya que el artículo 132 de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos se encuentra armonizado con lo dispuesto en el numeral 152 de Ley General de Cultura Física y Deporte, el que no sólo distribuye las competencias sino las obligaciones y deberes entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para atender íntegramente lo establecido en el texto constitucional. Cita en apoyo de tal razonamiento, entre otros, los criterios de rubro: **“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”**, **“PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA NO INVADE FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.”**, **“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL NO TRANSGREDE ESE PRINCIPIO CUANDO SE ORIGINE UN CONFLICTO ENTRE LEYES FEDERALES Y LOCALES POR UNA APARENTE CONTRADICCIÓN ENTRE ELLAS, TRATÁNDOSE DE FACULTADES CONCURRENTES.”** y **“LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN.”**

- El artículo 132 de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos establece las sanciones que se impondrán a los infractores de la ley, lo que -aduce- sitúa a la norma en una categoría residual, en la que se prevén las sanciones a las que están sujetos los particulares con motivo de la actividad del interés público regulado administrativamente; por tanto -afirma- los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico al derecho penal como pretende sostener la demandante. Invoca en apoyo de tal planteamiento la tesis 1a.CCCXVII/2014 (10a) de la Primera Sala del Alto Tribunal Constitucional de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.”**

- En los artículos 127, 128 y 129 de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos se establecen las infracciones que se consideran graves y leves, así como las sanciones que deberán considerarse y los elementos para la individualización de las sanciones, de donde -afirma- el artículo 132 de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos no vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas estatuidas en los numerales 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al encontrarse en una categoría residual y existen parámetros de aplicación de la mismas y una clasificación en las que se enumeran las infracciones graves y leves.

- El artículo 132 de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos no vulnera lo estipulado en el artículo 22 Constitucional, ya que -aduce- no contempla la imposición de alguna pena o multa al infractor sino de una sanción administrativa además de que la disposición establece penas por la comisión de delitos y en el caso no se encuentra ante la comisión de algún delito sino de infracciones, ni tampoco ante la imposición de una pena de las que refiere el artículo constitucional citado. Invoca en apoyo de tales manifestaciones la tesis 1a. XL/2005 de rubro: **“SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS. SUS DIFERENCIAS.”** Y la tesis 2a.L/2006 cuyo rubro informa: **“INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES Y LICITANTES, EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO PREVE UNA PENA SINO UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, POR LO QUE NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005.)**

II.- Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Con relación al primer concepto de invalidez aduce:

- La iniciativa a la Ley General de Cultura Física y del Deporte, en el artículo segundo transitorio, señala que las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, autoridades municipales y órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán adecuar sus disposiciones a lo previsto en la reforma en un plazo no mayor a seis meses, derivado de ello -arguye- se actualizaron los marcos legales para poder prevenir, sancionar y eliminar la violencia en cualquier evento, no sólo de fútbol.

- La Ley General de Cultura Física y del Deporte no sólo establece la regulación general en la materia sino también distribuye competencias sobre el tema en los distintos órdenes de gobierno y poderes, de tal manera que -aduce- reporta obligaciones y deberes entre la Federación y los Estados para atender íntegramente lo establecido en el texto constitucional además de que establece las facultades concurrentes y, en ese sentido -afirma- se aprobó el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Deporte y Cultura Física en el Estado de Morelos y lo dispuesto en el artículo 129 Ter de la Ley de Deporte y Cultura Física en el Estado y el 138 de la Ley General se aprecia con claridad de que se trata del mismo texto en ambas leyes.

- De conformidad con los artículos 1º, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8.1 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dentro de las garantías del debido proceso existe un núcleo duro en el que se contiene la garantía de audiencia que debe observarse en todo procedimiento jurisdiccional mientras que para los procesos que impliquen un ejercicio de la actividad punitiva del Estado existen otros sin que se llegue al extremo de ampliar las prerrogativas contenidas de donde aduce no se da que se declare la invalidez del artículo 129 Ter de la Ley de Deporte y Cultura Física en el Estado de Morelos.

Respecto al segundo concepto de invalidez expresa:

- El artículo 132 de la Ley de Deporte y Cultura Física en el Estado de Morelos en las porciones combatidas guarda total relación con los señalado en el artículo 152 de la Ley General de Cultura Física del Deporte, lo que -aduce- se advierte del comparativo de dichas disposiciones.

- Tachar de inconstitucional el artículo 132 de la Ley de Deporte y Cultura Física en el Estado de Morelos -asegura- es tildar de inconstitucional el artículo 152 de la Ley General de Deporte y Cultura Física, puesto que el Congreso del Estado homologó la ley estatal a la ley general.

- El artículo 132 de la Ley de Deporte y Cultura Física en el Estado de Morelos no contraviene lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no es una multa excesiva ni impide a la autoridad encargada de aplicar una multa una actuación desproporcionada o arbitraria, la cual se evita mediante la previsión de multas graduables entre un mínimo y un máximo, como -asevera- consta en el artículo que se pretende tachar de inconstitucional.

- Al discutirse la acción de inconstitucionalidad 115/2008 en el que se combatió el artículo 64 de la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal se sostuvo como criterio, con relación a las multas fijas, que aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

- Cita en apoyo de la argumentación citada, los criterios cuyos rubros informan: ***“MULTAS. LAS LEYES QUE LA ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES.”***, ***“MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.”*** y ***“MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE DEBE VALORAR LA AUTORIDAD PARA FIJAR UN MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN NO TRANSGREDEN EL DERECHO A LA SEGURIDAD.”***

- La pretendida violación a las garantías de legalidad y debido proceso derivado de que la multa es arbitraria y desproporcionada, lo que aduce no es acertado porque -expresa- la multa es *“...de diez a noventa días del valor de la Unidad de la Media y Actualización.”* (sic)

NOVENO. Tramite. Por acuerdo de cinco y trece de julio de dos mil dieciséis, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las disposiciones impugnadas.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos, por proveído de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo; 10, fracción I y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de diversas porciones normativas de los artículos 129 Ter y 132, fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, incisos b) y d); fracción III, incisos b), c) y d) y fracción IV, incisos b) y c) de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, con los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

Así es, la presente acción de inconstitucionalidad se promovió oportunamente, dado que las porciones normativas de los artículos de la ley impugnada (contenida en el Decreto 327) se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el cuatro de mayo de dos mil dieciséis², por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **cinco de mayo al tres de junio de dos mil dieciséis**.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día martes **treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis**³; entonces, se infiere que se presentó oportunamente.

TERCERO. Legitimación. Se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. En el caso, la acción de inconstitucionalidad se encuentra presentada por parte legítima, pues la suscribe **Arely Gómez González**, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento en ese cargo, por parte del Presidente de la República⁴.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto transitorio del Decreto de reforma respectivo, faculta al Procurador General de la República para ejercer la acción de institucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y, en el caso, como se ha indicado, se combate un decreto que reforma diferentes preceptos contenidos en una norma local.

Así, conforme a lo anterior y además a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio artículo 105, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley, la promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que estima contrarias a la Constitución Federal.

CUARTO. Estudio. Preliminarmente, cabe precisar que si bien al formular los conceptos de invalidez, la promovente expresa que las normas impugnadas vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica, tipicidad, proporcionalidad y razonabilidad jurídica, consagrados en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, substancialmente, porque no establecen de manera precisa y definida la conducta o acto sancionable, esto es, la descripción de los actos o conductas consideradas -como violentas o que incitan a la violencia en el deporte- ni tampoco un límite temporal para individualizar las sanciones, mínimo o máximo, es decir, no especifica un límite temporal para la suspensión del derecho del afectado en el uso de las instalaciones oficiales de cultura física y deporte, así como para lo relativo a las inscripciones al sistema; tampoco establece parámetros objetivos que guíen en qué medida se pondrán limitar o reducir los apoyos económicos, lo que origina la arbitrariedad de la autoridad.

Lo cierto es que, los razonamientos expresados plantean la problemática con relación a transgresión a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, que contempla el principio de exacta aplicación de la ley, el cual, en su vertiente de taxatividad, exige que la materia de la prohibición contenida en las conductas y sanciones, sea precisa y que no contenga ambigüedades, de tal suerte que se advierta con claridad cuál es la conducta prohibida y la sanción aplicable, para que no quede a la arbitrariedad de la autoridad aplicar la ley⁶.

¹ **"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."

² Folios 92 a 157 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 41/2016.

³ Ibidem, folio 18 vuelta.

⁴ Ibidem, folios 20 y 21.

⁵ **"Artículo 14.- (...)**

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.

(...)"

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, que lleva por rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR" y tesis P.IX/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, del mes de mayo de 1995, página 82, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA".

El principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, previsto en el tercer párrafo artículo 14 Constitucional, modulado a la materia administrativa, compele a que las conductas y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar esta categoría de normas, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable e impida la actuación arbitraria de la autoridad, de tal suerte que la ley debe quedar redactada de tal forma que especifique de manera clara, precisa y exacta las conductas y sanciones respectivas.

El principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Al mismo tiempo, el párrafo tercero, del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aplicable a la materia administrativa sancionadora.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios básicos del derecho penal son aplicables a la materia administrativa sancionadora, porque de esa forma se garantizan los derechos fundamentales de la persona, puntualizando que la potestad penal forma parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, por lo que ambas materias comparten principios similares.

De tal suerte que, se impone al legislador la obligación de crear normas que sean claras y que no permitan la arbitrariedad en su aplicación, esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al describir las conductas sancionables y prever las sanciones, por lo que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o en menoscabo en la defensa a quienes va dirigida.

Así, el principio bajo el cual deben analizarse los razonamientos de invalidez propuestos por la accionante es el relativo a la exacta aplicación de la ley, el que debe considerarse aplicable a la materia administrativa, pues dicho principio implica el derecho de no ser sancionado de manera arbitraria, además de que guarde una similitud fundamental con la sanción, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.⁷

Establecido lo anterior, se procede al análisis de la validez de las normas impugnadas.

I.- En relación al artículo 129 Ter, en la porción normativa que prevé: “de manera enunciativa y no limitativa” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Morelos.

Según se pudo observar en párrafos que anteceden, la promovente en el primer concepto de invalidez aduce la invalidez del artículo 129 Ter, de la Ley del Deporte y Cultura Física para el Estado de Morelos, en la porción normativa que prevé: “de manera enunciativa y no limitativa” por considerar básicamente que transgrede el principio de legalidad, en particular, como se apuntó, referido al de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, contenido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que dicho enunciado genera un catálogo abierto de conductas sancionables indeterminadas, al no establecer de manera precisa y detallada la conducta o acto que se considera antijurídico -como violentas o que incitan a la violencia en el deporte- o, bien, el dispositivo legal en que se describa el mismo.

Es **fundado** el argumento de invalidez propuesto.

A fin de evidenciar lo anterior, en principio, debe tenerse presente que el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que, como se apuntó, consagra el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal en su vertiente de taxatividad, el cual garantiza la protección del procesado para que en el juicio que se le siga no le sea impuesta, por analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no establezca la ley para la conducta que se ha cometido.

Dicho principio exige básicamente que la materia de la prohibición contenida en los tipos penales debe ser precisa y no contener ambigüedades, de tal suerte que se advierta cuál es la conducta sancionable para que el particular no quede sujeto a la discrecionalidad del juzgador al aplicar la ley.

⁷ Es aplicable la jurisprudencia 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional-Administrativa, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, de rubro: “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO**”

Véase también la jurisprudencia: P./J. 100/2006, del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Agosto de 2006, página: 1667, de rubro: “**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**”.

De acuerdo con lo instituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal abarca también a la propia ley, la que debe quedar redactada de tal forma que consigne expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al describir las conductas que señala como típicas y prever las penas.

Se ha considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o en menoscabo en la defensa del procesado, pues tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 95/2014, el siete de julio de dos mil quince, en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida como principio de taxatividad.

Este principio 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, 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.

El principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas describan con suficiente precisión qué actos o conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en el artículo 14 que establece que en los juicios del orden penal 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 trate.

La precisión en las disposiciones legales es una cuestión de grado, por ello, lo que se pretende es que el precepto establecido por el legislador 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.⁸

El otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

El Tribunal Pleno estableció que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, podría lacerar derechos fundamentales de los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas al no ser previsible la conducta (incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa, ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye y se podría posibilitar arbitrariedades por parte de la autoridad.

⁸ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "**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." (Décima Época, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), Página: 131).

Así, el Tribunal Pleno afirmó que el principio de taxatividad exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas, a partir de dos directrices:

- a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos prohibidos; y,
- b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.

Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco de la ley.

Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad.

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación del acto o conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

Por ello, la ley debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior, no sólo es aplicable para la descripción de las conductas, sino también para la previsión de las sanciones, ya que en este último punto es necesario evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del destinatario.

Por tanto, la ley que carezca de certeza resultará violatoria de la garantía indicada, pues al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, respecto de actos o conductas reprochables, esta descripción no es otra cosa que el acto o conducta debe estar claramente prevista.

Además, en el ámbito de las sanciones, parte de la doctrina ha señalado que dicho principio trata de asegurar que los individuos, tras consultar los textos jurídicos relevantes (por sí mismos, o a través de un abogado), puedan anticipar cuáles serán las consecuencias penales de sus posibles acciones u omisiones.⁹

De este modo, el principio de taxatividad suponen un freno a la arbitrariedad del poder, por lo que se ha establecido *“cuanto más preciso sea el legislador, en mayor medida garantizará que los ciudadanos serán tratados de igual manera, sin distinciones, por parte de los órganos encargados de aplicar el Derecho.”*¹⁰

Por tanto, resulta imprescindible para que las normas puedan cumplir, de cara a sus destinatarios, una función motivadora en contra de la realización de las conductas, que tanto los actos como las sanciones, estén predeterminadas de manera suficiente en la ley.

Al respecto, resulta importante realizar una breve referencia de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con tal principio aplicable al derecho administrativo sancionador.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, en sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil seis, el Pleno del Alto Tribunal Constitucional, se pronunció al establecer fundamentalmente lo siguiente:

1.- Que 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 lo es, entre otros, el principio de legalidad previsto en el artículo 14 Constitucional *“... 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”*. Y hasta en tanto el desarrollo jurisprudencial de dichos principios al campo administrativo sancionador, forme los propios.¹¹

2.- Que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional -propio de la materia penal- es aplicable al derecho administrativo sancionador, dado que: *“... constituye un importante límite externo al ejercicio de 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”*.

⁹ Ferreres Comella, Víctor, *“El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional)”*, Civitas, Madrid, 2002, página 43.

¹⁰ *Ibidem.*, páginas 52 y 53.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, de la Novena Época.

3.- Que del principio de legalidad derivan, a su vez dos subprincipios: el de reserva de ley y el de tipicidad. Mientras que el primero exige que una determinada materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento; el segundo exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

4.- Que conforme al principio de tipicidad no basta que la conducta infractora esté contemplada en la ley, sino que además debe estar *“lo suficientemente clara y precisa como para permitirles (a las personas) programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever”*; que lo que está proscrito es que la norma induzca a errores¹².

5.- 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.

La Segunda Sala ha contribuido a la construcción de un criterio en ese sentido, al reconocer la posibilidad de **modulación del** principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando acepta -por citar algún ejemplo- en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la integración de los tipos administrativos, mediante la remisión a diversas fuentes jurídicas, siempre que ello permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de la autoridad.¹³

Establecido lo anterior, procede analizar si el artículo 129 Ter, en su porción normativa que prevé *“de manera enunciativa y no limitativa”* de la Ley del Deporte y Cultura Física para el Estado de Morelos, transgrede el principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, contenido en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estar en posibilidad de emprender dicho ejercicio, se estima necesario transcribir el contenido del artículo en comento que se localiza en el Título Sexto, Capítulo IV, denominado *“De la Prevención de la Violencia en el Deporte”*.

“CAPÍTULO TERCERO

DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

(ADICIONADO, P.O. 4 DE MAYO DE 2016)

ARTÍCULO 129 TER.- Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

I. La participación activa de deportistas, entrenadores, jueces o árbitros, espectadores, organizadores, directivos o cualquier involucrado en la celebración del evento deportivo en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, cuando tales conductas estén relacionadas con un evento deportivo que vaya a celebrarse, se esté celebrando o se haya celebrado;

II. La exhibición en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que, por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos, o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

III. La entonación de cánticos que inciten a la violencia o a la agresión en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos. Igualmente, aquellos que constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

¹² Jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: **“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.”** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667, de la Novena Época.

¹³ Jurisprudencia 2ª./J. 6/2004, de rubro: **“SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS”**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Febrero de 2004, página 230, de la Novena Época. Y Jurisprudencia 2ª./J. 249/2007, de rubro: **“SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE”**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Enero de 2008, página 515, de la Novena Época.

IV. La irrupción no autorizada en los terrenos de juego;

V. La emisión de declaraciones o la transmisión de informaciones, con ocasión de la próxima celebración de un evento deportivo, ya sea en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos, en cuya virtud se amenace o incite a la violencia o a la agresión a los participantes o asistentes a dichos encuentros, así como la contribución significativa mediante tales declaraciones a la creación de un clima hostil, antideportivo o que promueva el enfrentamiento físico entre los participantes en los eventos deportivos o entre asistentes a los mismos;

VI. La facilitación de medios técnicos, económicos, materiales o tecnológicos que den soporte a la actuación de las personas o grupos que promuevan la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos, o la creación y difusión o utilización de soportes digitales utilizados para la realización de estas actividades, y

VII. Las que establezcan la presente Ley, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables.”

Como es posible advertir, el párrafo primero de la disposición transcrita establece lo que debe entenderse por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte; y con la expresión: “*de manera enunciativa y no limitativa*”, prevé que dentro del campo semántico que se relaciona en las fracciones siguientes, pueden existir otras actividades que de igual manera constituyen un acto o conducta violenta para los efectos de la ley local del deporte.

Pues bien, a juicio de este Pleno del Alto Tribunal, la expresión “*de manera enunciativa y no limitativa*” prevista en el artículo 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física para el Estado de Morelos 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.

Lo anterior es así, habida cuenta que del análisis integral del artículo 129 Ter de la ley estatal impugnada, se desprende que no sólo tipifica una serie de conductas (antijurídicas) relacionadas con la actividad deportiva sino 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, provoca 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 aquéllas que ni siquiera estén 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 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física para el Estado de Morelos, en su porción normativa que prevé “*de manera enunciativa y no limitativa*”, 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 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, no obstante que el tercer párrafo del artículo constitucional, en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma, lo que no sucede en el caso, al no quedar redactadas las conductas sancionables de forma exacta.

Por ello, como se apuntó, es fundado el argumento expresado por la accionante, en ese sentido.

II.- Por lo que ve al artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; incisos b) y d) de la fracción II; incisos b), c) y d) fracción III e incisos b) y c) de la fracción IV de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos.

Según quedó anotado en párrafos precedentes, la promovente impugna la constitucionalidad de artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) y d) de la fracción II; b), c) y d) de la fracción III, así como b) y c) de la fracción IV, todos de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, por considerar que al no establecer 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.

Aduce que las porciones normativas del artículo impugnado permiten a la autoridad, al momento de imponer la sanción, ejercer sus facultades de manera arbitraria, al no existir un parámetro para determinar el límite temporal, pues contienen la clasificación de las sanciones que podrán imponerse a todas aquellas

entidades y sujetos relacionados con actividades del deporte por infracciones a la misma; sin embargo, para el caso de la sanción consistente en “suspensión temporal” no especifica un límite temporal mínimo o máximo para la suspensión del uso de las instalaciones oficiales de cultura física y deporte, así como para lo relativo al registro estatal tampoco establece parámetros objetivos que guíen en qué medida se pondrán limitar o reducir los apoyos económicos, lo que, a su decir, permite que la sanción establecida pueda ser impuesta por la autoridad de manera arbitraria.

Manifiesta que si bien las medidas sancionadoras persiguen un fin legítimo, como lo es evitar actos o conductas de violencia en el deporte, lo cierto es que, al no observar una ponderación entre la sanción y la infracción, origina un exceso en la afectación de los derechos que restringe.

Refiere que al no existir proporción entre la gravedad de la conducta o acto reprochable y la sanción correspondiente, las porciones normativas del dispositivo cuestionado permiten facultades discrecionales en la duración (al no existir un parámetro para determinar el límite temporal) y en el grado de la sanción a imponer (al no establecer bajo qué medida es posible reducir o limitar los apoyos); lo que deriva en sanciones arbitrarias, excesivas e inusitadas.

En suplencia de la queja, son **fundados** los motivos de invalidez, antes reseñados.

Como se estableció en el capítulo anterior, el 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 supone la exigencia de que el grado de determinación del acto sancionable sea tal, que pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma, lo que también es aplicable para la previsión de las penas, ya que es necesario evitar confusiones en su aplicación.

En efecto, 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 del acto sancionable, por lo que en el ámbito de las sanciones, se trata de asegurar que los individuos puedan anticipar con claridad y precisión cuáles serán las consecuencias de la comisión de los actos sancionables.

Precisado lo anterior y trasladados los postulados referentes 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, procede analizar si el artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) y d) de la fracción II; b), c) y d) de la fracción III, así como b) y c) de la fracción IV, todos de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, transgrede o no lo dispuesto en dicho precepto constitucional.

Para estar en posibilidad de analizar tal cuestión, se estima necesario transcribir el contenido integral del referido precepto, destacando las porciones normativas impugnadas.

“ARTÍCULO 132.- *A los infractores a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:*

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Estatales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, y

d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema.

II. A directivos del deporte:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema;

c) Desconocimiento de su representatividad, y

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

III. A deportistas:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y, en su caso, la reincidencia:

a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;

b) Amonestación privada o pública;

c) Multa de diez a noventa días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y

d) Suspensión de uno a cinco años el acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.”

El artículo transcrito establece las sanciones a las que están 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. El legislador local estableció dentro de éstas una serie de parámetros que permiten que la autoridad administrativa individualice la sanción en cada caso concreto, ya que según se puede observar, dependiendo del destinatario de la norma, se prevé desde una amonestación (privada o pública) hasta la suspensión (temporal-definitiva) al Registro Estatal o incluso, el desconocimiento de su representatividad.

Pues bien, como se anunció, a juicio del Pleno de este Alto Tribunal, en suplencia de la queja, 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.

Se asevera lo anterior, en atención a lo siguiente:

Primero. Porque si bien la norma impugnada establece diversas sanciones; lo cierto es que, no prevé la conducta por la que se impondrán.

La elaboración de una norma sancionadora supone una clara definición de la conducta infractora de la ley, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no transgresores de la ley, la falta de definición en la conducta infractora genera dudas y abre la posibilidad al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de imponer las sanciones.

En razón de ello, es necesario que en el ámbito de la aplicación de las sanciones, la conducta que es objeto de la sanción esté delimitada lo más claro y preciso posible, en forma expresa, precisa, taxativa y previa.

Lo anterior, porque el principio de taxatividad se define como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, pues la imprecisión provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre.

Por tanto, la norma que tiene un grado de indeterminación tal, que provoca en los destinatarios esos elementos confusión o incertidumbre por no saber qué conducta es objeto de la sanción, vulnera el 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, lo que acontece en el caso.

Lo anterior es así, porque la norma impugnada únicamente establece que los infractores de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos o demás disposiciones que de ella emanen, aludiendo solamente a los destinatarios, se les aplicarán las sanciones ahí referidas, pero no especifica cuál o cuáles son las conductas que ameritan la sanción correspondiente a esos destinatarios de las sanciones ahí previstas.

Así es, como se advierte de la norma impugnada, antes transcrita, ésta únicamente establece que a los infractores a esa Ley o demás disposiciones que de ella emanen, esto es, Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Estatales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo; directivos del

deporte; deportistas; técnicos, árbitros, jueces, aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y, en su caso, la reincidencia, se les aplicarán las sanciones ahí previstas como lo son la suspensión temporal o definitiva en la inscripción, uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, apoyos económicos.

Sin embargo, tal disposición no satisface la exigencia de taxatividad, pues los señalados destinatarios de la norma impugnada, no conocen la conducta por la que se impondrán las sanciones ahí previstas, por tanto, no pueden anticipar 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 por no saber qué conducta es objeto de la sanción, vulnerando con ello el 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.

Segundo. Porque si bien las sanciones ahí contenidas prevén (a su vez) 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 a las circunstancias del caso; lo cierto es que, al tratarse de conceptos **indeterminados** los establecidos en el rango mínimo, a saber: a) la **limitación o reducción** de apoyos económicos; b) la suspensión **temporal** del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte; y c) la suspensión **temporal** al Registro Estatal, dicha característica genera *-per se-* un grado de indeterminación que provoca en los destinatarios incertidumbre 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 la actuación de la autoridad al momento de determinar las sanciones correspondientes a dicho rango, como lo pudiera ser aquél vinculado en función de días, en tratándose de la suspensión temporal o bien, en razón de porcentaje (económico) o incluso, de tiempo, tratándose de los apoyos económicos. Siendo que, como se apuntó, la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, son los valores subyacentes 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.

Luego, al no existir los referidos parámetros para poder determinar una sanción en rango mínimo; entonces, cualquier suspensión por concepto “temporal” o bien, “limitación o reducción” de apoyos económicos, pudiera considerarse, inclusive, excesiva.

En ese orden de ideas, se colige que las porciones normativas impugnadas transgreden el 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, precisamente porque generan inseguridad jurídica al sujeto infractor y permiten el actuar arbitrario de la autoridad al no prever la conducta por la que se impondrán las sanciones ahí previstas así como no existir un parámetro que permita determinar los límites y los alcances de dichas sanciones.

Por ende, como se apuntó, en suplencia de la queja, también son fundados los motivos de invalidez propuestos por la accionante en ese sentido, antes referidos.

Atento a todo lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 129 Ter, en la porción normativa que prevé “*de manera enunciativa y no limitativa*”, así como el artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) y d) de la fracción II; b), c) y d) de la fracción III, así como b) y c) de la fracción IV, todos de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos.

La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

Cabe precisar que en similar sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016 fallada en sesión de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 129 Ter, en la porción normativa “*de manera enunciativa y no limitativa*”, y 132, fracciones I, incisos b), c) y d), II, incisos b) y d), III, incisos b), c) y d), IV, incisos b) y c), de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, en términos del último considerando de esta resolución.

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

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con algunas salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio, en su tema I, denominado “En relación al artículo 129 Ter, en la porción normativa que prevé: ‘de manera enunciativa y no limitativa’ de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Morelos”, consistente en declarar la invalidez del artículo 129 Ter, en la porción normativa “de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones y con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con algunas salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio, en su tema II, denominado “Por lo que ve al artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; incisos b) y d) de la fracción II; incisos b), c) y d) fracción III e incisos b) y c) de la fracción IV de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos”, consistente en declarar la invalidez del artículo 132, fracciones I, incisos b), c) y d), II, incisos b) y d), III, incisos b), c) y d), y IV, incisos b) y c), de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio, en su parte final, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y por adicionar los efectos retroactivos de la referida declaración de invalidez, y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2016, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EL DÍA VEINTICUATRO DE ABRIL DE DOS MIL DIECIOCHO.

En la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Procuradora General de la República, se cuestionó la validez constitucional de dos artículos de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos: el artículo 129 Ter, en la porción normativa que indica “de manera enunciativa y no limitativa, el cual señala los actos o conductas que se consideraran violentas o que incitan a la violencia en el deporte para efectos de la legislación mencionada; y el artículo 132, fracción I, incisos b), c) y d), fracción II, incisos b) y d), fracción III, incisos b) y d), y fracción IV, incisos b) y c), que señalan las sanciones que serán aplicadas a los infractores de dicha legislación.

En la demanda, se propusieron dos conceptos de invalidez. En el primero se adujo que el artículo 129 Ter de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, en la porción normativa que dice: “de manera enunciativa y no limitativa”; es violatoria de los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad, ante la falta de descripción de la conducta considerada antijurídica.

En el segundo concepto de invalidez se hizo hincapié en que el artículo 132, fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, incisos b) y d); fracción III, incisos b), c) y d) y fracción IV, incisos b) y c), de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas, al no establecer un límite temporal para individualizar las sanciones entre un mínimo y un máximo.

En la resolución de la mayoría, se determinó declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas analizadas a la luz del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad. De esta manera, se determinó que la expresión contenida en el artículo 129 ter, consistente en “*de manera enunciativa y no limitativa*”, es contraria al referido principio, aplicable al derecho administrativo sancionador, porque genera un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas. Así mismo, se estableció que el artículo 132, en las distintas fracciones e incisos impugnados también resulta contrario a dicho principio, al establecer un grado de indeterminación que provoca –en los destinatarios de la norma– incertidumbre en cuanto al límite de la sanción, ya que no contempla elementos objetivos al momento de determinar las sanciones correspondientes.

La propuesta original fue aprobada y el que suscribe emitió voto a favor, reservándome el derecho para abundar en algunas consideraciones que en mi opinión, fortalecen el sentido del proyecto.

ARGUMENTO DEL VOTO. Aunque coincido con el sentido de la resolución mayoritaria, considero que el análisis de constitucionalidad de los artículos 129 Ter, en la porción normativa que prevé: “de manera enunciativa y no limitativa” y 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; incisos b) y d) de la fracción II; incisos b), c) y d) de la fracción III; e incisos c) y d) de la fracción IV, de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Morelos¹; debió partir del marco constitucional que configura el alcance de las facultades concurrentes.

¹ ARTÍCULO 129 TER.- Para efectos de esta Ley, de manera enunciativa y no limitativa, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

(...)

ARTÍCULO 132.- A los infractores a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Estatales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo:

(...)

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, y

d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema.

(...)

II. A directivos del deporte:

(...)

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema;

(...)

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

III. A deportistas:

(...)

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

(...)

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

(...)

(...)

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

(...)

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

(...)

Lo anterior, para dilucidar en primer término, si las atribuciones desplegadas por el Legislador del Estado de Morelos, corresponden o no, a ese marco normativo, el cual debe ser apreciado, precisamente como un sistema de distribución de competencias, a partir de lo previsto en el artículo 73, Fracción XXIX-J, de la CPEUM².

Tratándose de regímenes de atribuciones, el Tribunal Pleno -atendiendo a las materias que han sido materia de deliberación y análisis-, ha ido delineando los matices propios del régimen Constitucional de distribución que emana de nuestro texto fundamental. Así, se ha reconocido por una parte, la división funcional de atribuciones entre poderes y órdenes de gobierno que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado y eficaz funcionamiento de los órganos del poder público -del mismo o de distinto orden de gobierno-, mediante esquemas de coincidencia, cooperación, coordinación³ y concurrencia⁴ tendientes a garantizar la unidad y eficacia en el ejercicio de las funciones públicas.

A partir del desarrollo de la doctrina jurisdiccional constitucional se ha hecho énfasis en que la concurrencia de facultades implica en nuestro texto constitucional, distintas posibilidades bajo un denominador común que consiste en que ellas corresponden simultáneamente a los distintos niveles de gobierno, por lo que se requiere, para su ejercicio, de la intervención del Poder Legislativo a fin de que asigne las competencias de cada orden de gobierno, a través de una ley general.

Así mismo se ha sustentado que la concurrencia y la coordinación de facultades no deben considerarse, necesariamente, excluyentes entre sí⁵. Esta afirmación no desconoce el hecho de que en nuestro régimen constitucional, aunque la concurrencia supone la coordinación, ésta no siempre trae consigo la necesidad de una concurrencia formal⁶. De tal manera que la conclusión a la que se arriba debe entenderse referida al caso concreto que se analiza.

Conforme a ello, el postulado contenido en la fracción XXIX-J, del artículo 73 Constitucional, en cuanto se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de deporte, debe entenderse como la atribución de dicho órgano legislativo para que a través de ellas se regule la materia de turismo, estableciendo bases generales

² Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-J.- Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

³ La coordinación y colaboración pueden ser producto de convenios de coordinación y cooperación signados entre los diversos órdenes de gobierno cuando así lo autoriza la Constitución (por ejemplo: artículos 115, fracción III, párrafo penúltimo, y artículo 116, fracción VII) o puede derivar de acto legislativo cuando el Constituyente así lo ha establecido expresamente (por ejemplo: artículo 73, fracciones XXI, XXIII, XXIX-N).

⁴ Esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional; los criterios que ha ido construyendo este Tribunal Pleno a través del análisis de las facultades concurrentes, si bien responden a las modalidades propias de las materias estudiadas, es indudable que han delineado los rasgos fundamentales que caracterizan este tipo de atribuciones en el sistema constitucional mexicano

Entre los criterios que ha sustentado este Tribunal destaca la tesis: P./J. 142/2001 (Registro número 187,982), que dice:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."

De igual manera resulta atinente al tema de esta controversia la Tesis: P./J. 5/2010 (Registro número 165,224), cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta."

⁵ Criterio sustentado al analizar el artículo 73, fracción XXIX-K, en materia de Turismo

⁶ En este caso se encuentra, como se ha asentado antes, lo previsto en el artículo 116 en su fracción VII, Constitucional en cuanto dispone: "La Federación y los Estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Asimismo, el apartado "G" del 122, Constitucional, dispone que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de estas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación, ejecución y acciones, etcétera, podrán celebrarse los convenios respectivos.

de coordinación bajo un esquema de facultades concurrentes⁷ con la finalidad de que participen los diversos niveles de gobierno y al mismo tiempo para sentar las bases de coordinación de esas atribuciones para todos los niveles de gobierno.

Así se encuentra plasmado en la Ley General de la Materia en la que se prevé que la aplicación del derecho a la cultura física y el deporte corresponde en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, las Autoridades de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los sectores social y privado, en los términos de las leyes respectivas y de sus respectivos reglamentos.

En el caso de la inconstitucionalidad que se plantea respecto de los artículos 129 TER y 132 de la ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Morelos, se observa que el Legislador local no hizo sino reproducir en dichos numerales, el contenido de lo previsto en la Ley General. Así se observa de la siguiente comparación:

LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	LEY CULTURA FÍSICA Y DEPORTE MORELOS
Artículo 138. Para efectos de esta Ley, de manera enunciativa y no limitativa, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes: [...]	ARTÍCULO 129 TER.- Para efectos de esta Ley, de manera enunciativa y no limitativa, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:
Artículo 152. A las infracciones a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones administrativas siguientes: I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Nacionales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo: a) Amonestación privada o pública; b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;	ARTÍCULO 132.- A los infractores a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes: I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Estatales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo: a) Amonestación privada o pública; b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

⁷ En este sentido, la Ley General de la materia, prevé:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en toda la República, reglamenta el derecho a la cultura física y el deporte reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, las Autoridades de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los sectores social y privado, en los términos que se prevén.
(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

Artículo 2. Esta Ley y su Reglamento tienen por objeto establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de cultura física y deporte, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia, con las siguientes finalidades generales:

I. Fomentar el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física y el deporte en todas sus manifestaciones y expresiones;

(REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

II. Elevar, por medio de la activación física, la cultura física y el deporte, el nivel de vida social y cultural de los habitantes en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;

III. Fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la activación física, cultura física y el deporte;

IV. Fomentar el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte, como medio importante en la preservación de la salud y prevención de enfermedades;

V. Fomentar el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte, como medio importante en la prevención del delito;

VI. Incentivar la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física y el deporte, como complemento de la actuación pública;

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE MAYO DE 2014)

VII. Promover las medidas preventivas necesarias para erradicar la violencia, así como la implementación de sanciones a quienes la ejerzan, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles a que haya lugar, y reducir los riesgos de afectación en la práctica de actividades físicas, recreativas o deportivas, así como para prevenir y erradicar el uso de sustancias y métodos no reglamentarios que pudieran derivarse del dopaje;

VIII. Fomentar, ordenar y regular a las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva;

IX. Incentivar la actividad deportiva que se desarrolla en forma organizada y programática a través de las Asociaciones Deportivas Nacionales;

X. Promover en la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas el aprovechamiento, protección y conservación adecuada del medio ambiente;

XI. Garantizar a todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo que en materia de cultura física y deporte se implementen, y

XII. Los deportistas con algún tipo de discapacidad no serán objeto de discriminación alguna.

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte, y d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE; II. A directivos del deporte: a) Amonestación privada o pública; b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE, y c) Desconocimiento de su representatividad; III. A deportista: a) Amonestación privada o pública; b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos, y c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE; IV. A técnicos, árbitros y jueces: a) Amonestación privada o pública, y b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE, y V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia: a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas; b) Amonestación privada o pública; c) Multa de 10 a 90 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, y d) Suspensión de uno a cinco años del acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.	c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, y d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema. II. A directivos del deporte: a) Amonestación privada o pública; b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema; c) Desconocimiento de su representatividad, y d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte. III. A deportistas: a) Amonestación privada o pública; b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos; c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte. IV. A técnicos, árbitros y jueces: a) Amonestación privada o pública; b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte. V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y, en su caso, la reincidencia: a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas; b) Amonestación privada o pública; c) Multa de diez a noventa días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y d) Suspensión de uno a cinco años el acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.
--	---

Como lo comenté previamente, el texto local reproduce casi en forma literal, lo previsto en la Ley General de la materia, lo que aunque en principio podría llevar a asumir que si el texto local se ajusta a la Ley que distribuye competencias entonces, en mi opinión, respeta el marco de concurrencia previsto en la CPEUM y, que por ende, es constitucional; sin embargo, no es así, en tanto que la invalidez decretada por el Tribunal Pleno deriva del hecho de que en los preceptos analizados, se deja margen a las autoridades administrativas en materia de infracciones y sanciones, lo que desde luego, implica una violación al principio de taxatividad, aplicado con sus propias características, al derecho administrativo sancionador.

No subsana esta irregularidad constitucional, el que la ley de Morelos remita a lo previsto en el reglamento respectivo⁸, en virtud de que éste no contiene parámetros objetivos para establecer en forma expresa, las conductas que dan origen a la infracción ni los diversos para imponer límites temporales ni montos de las

⁸ Esta misma remisión se observa en la Ley General:

Ley General De Cultura Física Y Deporte

Artículo 153. Las sanciones por las infracciones previstas en el presente Capítulo se impondrán de conformidad con el procedimiento previsto en el Reglamento de esta Ley.

sanciones⁹, lo que evidentemente constituye una transgresión a la exacta aplicación de la ley que exige el artículo 14 de la CPEUM.

Tampoco permite arribar a una conclusión distinta, la Ley de Procedimiento Administrativo de Morelos porque en ella, únicamente se sujeta a la autoridad que ejerza la potestad sancionadora, al deber de fundar y motivar sus determinaciones, considerando los daños que puedan causarse, el carácter culposos o doloso de la conducta desplegada; la gravedad de la infracción, la reincidencia del infractor y, en el caso de la multa, la naturaleza, modalidades y circunstancias de la infracción; las características del infractor y su posibilidad de cumplimiento con las obligaciones procesales a su cargo y sus condiciones socioeconómicas¹⁰.

Como se observa, tales elementos a considerar no confieren exactitud ni certeza sobre el tipo de la conducta infractora ni tampoco sobre los elementos para configurar la duración de las suspensiones provisionales o el monto de las limitaciones, reducciones o cancelación de apoyos económicos a que se refiere el artículo 132 de la ley reclamada.

Estas son las consideraciones que estimo pertinentes para reforzar el sentido de la resolución.

Respetuosamente,

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

⁹ ARTÍCULO 127. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 129 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135, ambos de la ley, se considerarán infracciones las siguientes:

I. Infracciones leves:

- a) Incumplir los beneficiarios de estímulos, con las obligaciones señaladas para tal efecto en la Ley;
- b) No participar, los deportistas y entrenadores de alto rendimiento que gocen de apoyos económicos y materiales a que se refiere la Ley, en los eventos estatales y nacionales, convocados por el Instituto, y
- c) Utilizar el nombre, siglas o logotipos del Instituto, Agrupación u Organismo Deportivo en eventos académicos y deportivos que no estén avalados por el mismo.

II. Infracciones Graves:

- a) Omitir registrar ante el Instituto las competencias deportivas oficiales estatales y nacionales dentro del territorio estatal;
- b) No tomar las providencias necesarias para garantizar la seguridad de los participantes y asistentes en el uso de instalaciones para el desarrollo de la cultura física y el deporte, así como no respetar los programas y calendarios previamente establecidos;
- c) Incumplir, dentro de su ámbito de competencia, con lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento, el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Estratégico, así como con los acuerdos emanados de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del Consejo;
- d) No elaborar programas o calendarios de actividades;
- e) Elaborar los programas o calendarios de actividades sin los requisitos normativos señalados en esta ley o;
- f) Violar las condiciones establecidas en los convenios celebrados con el Instituto, o carecer de la comprobación que acredite la aplicación de los recursos estatales otorgados, sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores;
- g) No inscribir en el Registro Estatal del Deporte y Cultura Física, los eventos a realizarse, avalados por el Instituto, así como no garantizar los mínimos de seguridad y prevención de la violencia, que al efecto se establezcan;
- h) Organizar competencias deportivas sin, contar con los servicios previstos en la ley y en el presente Reglamento;
- i) Incumplir cualquiera de las acciones ejemplares del juego limpio estipuladas el (sic) artículo 72 de la ley;
- j) Desacatar los acuerdos y resoluciones definitivas dictadas por la Comisión Estatal de Apelación y Arbitraje, así como no ajustar sus estatutos y reglamentos a lo establecido en la Ley y el presente Reglamento, y
- k) Reincidir en la comisión de infracciones clasificadas como leves.

ARTÍCULO 128. Las infracciones que refiere el artículo anterior serán sancionadas conforme a lo establecido en el artículo 132 y 134 de la Ley, y se aplicarán tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. Los elementos que evidencien la intencionalidad de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción;
- IV. La reincidencia del infractor, y
- V. Las demás circunstancias que incidan en la comisión de la infracción.

¹⁰ De esta Ley, destacan los siguientes preceptos:

ARTÍCULO 115.- La autoridad que ejerza la potestad sancionadora deberá, sin excepción, fundar y motivar sus resoluciones, en las que deberá considerar:

- I.- Los daños causados o que pudieren causarse;
- II.- El carácter culposos o doloso de la conducta desplegada;
- III.- La gravedad de la infracción;
- IV.- La reincidencia del infractor; y
- V.- En el caso de la multa, la naturaleza, modalidades y circunstancias de la infracción; las características del infractor y su posibilidad de cumplimiento con las obligaciones procesales a su cargo y sus condiciones socioeconómicas (sic).

ARTÍCULO 116.- Las autoridades administrativas harán uso de las medidas de apremio necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones que procedan.

ARTÍCULO 117.- Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, deberán determinarse las multas de manera separada, así como el monto total de todas ellas.

En los casos en que en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

ARTÍCULO 118.- La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. El término de la prescripción será continuo y se contará desde el día en que se cometió la infracción administrativa si fuere consumada, o desde que cesó, si fuere continua.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2016.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en sesión de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, la acción de inconstitucionalidad 41/2016. En este asunto el Pleno debía resolver sobre la validez de diversas disposiciones de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos, por resultar contrarias a los principios de estricta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, estatuido en el artículo 14 de la Constitución.

I. Antecedentes

En la acción de inconstitucionalidad de referencia se impugnaron dos disposiciones de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos. La problemática planteada por la promovente, la Procuraduría General de la República consistió en determinar si el Poder Legislativo del Estado de Morelos al prever conductas anti-deportivas “de manera enunciativa y no limitativa (artículo 129 Ter)” y por plantear como sanción administrativa la existencia de “suspensiones temporales (artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) y d) de la fracción II; b), c) y d) de la fracción III, así como b) y c) de la fracción IV, de la misma ley)” violó los principios de tipicidad, de legalidad, de seguridad jurídica y de proporcionalidad de las sanciones administrativas.

En sus informes, tanto el Gobierno del Estado de Morelos como el Poder Legislativo estatal, defendieron la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas por una razón: era su deber armonizar su legislación con la Ley General de Cultura Física y Deporte. Esta obligación, para ambos, proviene de la propia ley general y su articulado transitorio que ordena a las legislaturas locales “adecuar sus disposiciones locales a los previsto en esta reforma, en un plazo no mayor a seis meses”. El Gobernador del Estado de Morelos sostuvo que la disposición impugnada no puede ser considerada inconstitucional pues está armonizada a la ley general, y en este sentido cita la tesis de rubro *LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*, de la que se desprende que las leyes generales son jerárquicamente superiores a las leyes locales y “Ley Suprema de la Unión”.

Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos consideró que la intención del legislador federal que emite la Ley General y espera que las entidades federativas se adecúen a la misma, fue clara desde la iniciativa. Añade también que “tachar de inconstitucional el artículo 132 de la Ley de Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos es tildar de inconstitucional el artículo 152 de la Ley General”.

II. Razones de la mayoría

En relación al artículo 129 Ter, en la porción normativa que prevé: “**de manera enunciativa y no limitativa**” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Morelos, la mayoría consideró que era **fundado** el argumento de invalidez propuesto y decidió declarar **inválida** la porción impugnada por considerar básicamente que transgrede el principio de legalidad, en particular, referido al de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, contenido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que dicho enunciado genera un catálogo abierto de conductas sancionables indeterminadas, al no establecer de manera precisa y detallada la conducta que se considera antijurídica.

Por lo que ve al artículo 132, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) y d) de la fracción II; b), c) y d) de la fracción III, así como b) y c) de la fracción IV de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos. La promovente impugnó la constitucionalidad de dicho artículo por considerar que al no establecer 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. En suplencia de la queja, se consideró que eran fundados los motivos de invalidez antes reseñados. Al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, debido a que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo, consagra el principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad. Ésto porque la norma impugnada establece diversas sanciones pero no prevé la conducta por la que se impondrán, además éstas prevén un parámetro que oscila entre un concepto considerado como “mínimo” y uno “máximo”; lo cierto es que al tratarse de conceptos indeterminados, permiten a la autoridad actuar arbitrariamente, debido a que la norma no contempla elementos objetivos que limiten la actuación de la autoridad al momento de determinar las sanciones.

III. Consideraciones del voto

Aunque comparto el sentido general de lo resuelto por el Pleno, considero que la resolución es omisa en responder a los argumentos vertidos por las autoridades en sus respectivos informes. Para retomar brevemente lo expuesto en el apartado de los antecedentes, las autoridades que emitieron la norma impugnada, argumentaron que las normas locales habían sido emitidas con el único objetivo de “dar seguimiento” al “mandato” contenido en la Ley General del Deporte y Cultura Física y en sus artículos transitorios.

Este argumento de las autoridades, lleva por eje el entendimiento de la ley general como parámetro de constitucionalidad de la ley local. Aunque este razonamiento no es adoptado por el proyecto, pues el contraste de la ley local se realiza directamente con la Constitución Federal, tampoco existe un pronunciamiento sobre su valor.

Efectivamente, como ambas autoridades hace notar, la Ley General de Cultura Física y Deporte establece, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, en su **artículo 138**¹ los actos o conductas violentas, “**de manera enunciativa y no limitativa**” y en su artículo transitorio **Décimo Primero**,² la obligación para “las autoridades de ajustar su legislación dentro del primer año siguiente a la entrada en vigor” de la citada ley. En lo que corresponde a la existencia de “**suspensiones temporales**”, también estaban previstas desde la emisión de la ley general en el **artículo 152**.³ Este artículo fue reformado—manteniendo esa disposición— por decreto de 9 de mayo de 2014, que en su artículo transitorio **Segundo** estableció “las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal,..., deberán adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en esta reforma, en un plazo no mayor a 6 meses de la entrada en vigor del presente Decreto”.⁴ Así, si a la autoridad hasta este punto le asiste razón, de manera general, sobre el contenido de la ley general y de sus transitorios, habría que hacer un esfuerzo por esclarecer la relación entre la Ley General de Cultura Física y Deporte y la ley local, y no solo descartarla implícitamente.

La necesidad de dar respuesta a las autoridades emisoras de la ley de Morelos surge también de la confusión en torno a la naturaleza normativa de las leyes generales, inducida probablemente por la resolución tomada por mayoría de seis votos por este Pleno en el amparo en revisión 120/2002 el 13 de febrero de 2007,⁵ de la que se desprendió la multicitada tesis aislada de rubro *LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*⁶ y en la que se consideró, como la tesis lo ilustra, que estas leyes

¹ **Artículo 138.** Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:
(...)

² **Décimo Primero.** Para los efectos de lo establecido en la presente Ley las autoridades competentes ajustarán su legislación dentro del primer año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto

³ **Artículo 152.** A las infracciones a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones administrativas siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Nacionales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:

a) (...)

b) (...);

c) **Suspensión temporal** o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte, y

d) **Suspensión temporal** o definitiva de su inscripción al SINADE;

II. A directivos del deporte:

(...)

b) **Suspensión temporal** o definitiva de su inscripción al SINADE, y

⁴ **SEGUNDO.** Las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, las autoridades municipales y los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en esta reforma, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

⁵ Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

⁶ Época: Novena Época. Registro: 172739. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. VII/2007. Página: 5 **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** 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

constituyen “Ley Suprema de la Unión” y que, por su capacidad de incidir en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, “una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”.

Me parece que para delimitar la relación entre una ley general y una ley local, hay que recurrir en primer término y fundamentalmente, a la relación que la Constitución Federal establece entre ambas mediante la determinación específica de la facultad al legislador ordinario para emitir la ley general en la materia. En el caso de deporte, sería posible concluir que ni la reforma de 28 de junio de 1999 por la que se adiciona el artículo 73 con su fracción XXIX-J para facultar al Congreso a “establecer las bases generales de coordinación de la facultad concurrente”⁷, ni la de 12 de octubre de 2011 por la que se le faculta para “establecer la concurrencia” entre los diferentes órdenes,⁸ se tuvo el objetivo de delegar en el legislador ordinario la facultad de distribuir competencias.

De haber sido el caso, como ocurre por ejemplo en la materia electoral,⁹ la Ley General emitida fungiría, únicamente en lo relativo a la distribución competencial, como parámetro de regularidad para la asignación de una facultad determinada. Esta condición de parámetro de regularidad, vendría directamente atribuida desde la Constitución y por lo tanto, al tratarse únicamente de la delegación en la fijación de uno de los ámbitos de validez de la norma, no podría considerarse a la ley general como jerárquicamente superior a las leyes locales.

En el caso de deporte, ni siquiera estamos ante este supuesto: la ley general no distribuye competencias, únicamente establece la concurrencia de competencias previstas desde la Constitución para cada orden de gobierno. Desde este punto de vista, no existiría relación alguna de dependencia material entre la ley general y la ley local, esto es, entre la Ley General de Cultura Física y Deporte y la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos.

Por lo anterior, me parece que en el proyecto debería figurar una respuesta clara a la pretensión de la autoridad emisora porque, contrario a lo que ella sostiene: a) el legislador federal no está facultado en materia de deporte para establecer bases mínimas ni para distribuir competencias, y b) de manera más general, si bien dependiendo de los términos en que la Constitución delega funciones en el legislador federal, la ley general puede formar hasta cierto punto parte del parámetro de contraste, nunca se teje entre una ley con este carácter y una ley local, relación alguna de jerarquía, pues finalmente sigue siendo la Constitución la que determina los procesos de creación y los demás ámbitos de validez de la ley local.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en relación con la sentencia de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

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.

⁷ 73, XXIX-J.- Para legislar en materia de deporte, **estableciendo las bases generales de coordinación** de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (ADICIONADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 1999).

⁸ 73, XXIX-J.- Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, **estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios**; así como de la participación de los sectores social y privado; (REFORMADA, D.O.F. 12 DE OCTUBRE DE 2011).

⁹ 73, XXIX-U.- Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución" (D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2011).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2016

En la sesión celebrada por el Tribunal Pleno el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho analizamos la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.

Por unanimidad de votos declaramos la invalidez de los artículos 129 Ter, en su porción: “*de manera enunciativa y no limitativa*” y 132, fracciones I, incisos b), c) y d), II, incisos b) y d), III, incisos b), c) y d) y IV, incisos b) y c) de la Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos ¹. Por una parte, la declaración de invalidez de la porción: “*de manera enunciativa y no limitativa*” obedeció a que contrariaba el principio de exacta aplicación de la ley en su vertiente de taxatividad toda vez que generaba un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas. Por otra parte, decidimos invalidar los incisos citados del artículo 132 pues no especificaba qué conductas dan lugar a las sanciones, y los parámetros máximos y mínimos de las sanciones que imponían a los infractores de la Ley del Deporte y Cultura Física se referían a conceptos indeterminados, por lo que contravenían lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, por mayoría de nueve votos se determinó que la declaratoria de invalidez de los aludidos preceptos surtiría efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos y no afectará a situaciones jurídicas generadas en el pasado, pues la mayoría consideró que al

¹ Ley del Deporte y Cultura Física del Estado de Morelos

Artículo 129 TER. Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

I. La participación activa de deportistas, entrenadores, jueces o árbitros, espectadores, organizadores, directivos o cualquier involucrado en la celebración del evento deportivo en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, cuando tales conductas estén relacionadas con un evento deportivo que vaya a celebrarse, se esté celebrando o se haya celebrado;

II. La exhibición en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que, por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos, o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

III. La entonación de cánticos que inciten a la violencia o a la agresión en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos. Igualmente, aquellos que constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

IV. La irrupción no autorizada en los terrenos de juego;

V. La emisión de declaraciones o la transmisión de informaciones, con ocasión de la próxima celebración de un evento deportivo, ya sea en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos, en cuya virtud se amenace o incite a la violencia o a la agresión a los participantes o asistentes a dichos encuentros, así como la contribución significativa mediante tales declaraciones a la creación de un clima hostil, antideportivo o que promueva el enfrentamiento físico entre los participantes en los eventos deportivos o entre asistentes a los mismos;

VI. La facilitación de medios técnicos, económicos, materiales o tecnológicos que den soporte a la actuación de las personas o grupos que promuevan la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos, o la creación y difusión o utilización de soportes digitales utilizados para la realización de estas actividades, y

VII. Las que establezcan la presente Ley, su Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 132. A los infractores a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Estatales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte, y

d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema.

II. A directivos del deporte:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema;

c) Desconocimiento de su representatividad, y

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

III. A deportistas:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

d) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al Sistema, y

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones públicas de cultura física y deporte.

V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y, en su caso, la reincidencia:

a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;

b) Amonestación privada o pública;

c) Multa de diez a noventa días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y

d) Suspensión de uno a cinco años el acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.

tratarse de materia administrativa no le era aplicable la excepción contenida en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos² y segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se descartó la posibilidad de darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez de la presente ejecutoria.

Respetuosamente no comparto el criterio de la mayoría consistente en que no puede darse efectos retroactivos a la invalidez de normas de derecho administrativo sancionador, pues en mi opinión si bien los artículos 105 de la Constitución general y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia establecen la salvedad de los efectos retroactivos de la invalidez expresamente para normas de materia penal, lo cierto es que el caso concreto se refiere al derecho administrativo sancionador y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los principios básicos del derecho penal son aplicables a esta materia debido a que la potestad penal forma parte de un genérico *ius punendi* del Estado.

En mi opinión, a través de una interpretación teleológica y funcional de los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución general y 45, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria a la luz del principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución general, 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 de la Constitución general⁴ estamos obligados a interpretar las disposiciones jurídicas de forma que se garantice la protección más amplia de los derechos fundamentales. De esta manera,

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: [...]

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. [...]

³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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.

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, pág. 239, de rubro y texto: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.** A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

los artículos 105 de la Constitución general y 45 de la Ley Reglamentaria deben ser interpretados conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución, 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.

Hay que notar que en los procedimientos legislativos de reforma al artículo 105 de la Constitución general, así como de expedición de la Ley Reglamentaria mediante los cuales se previeron la posibilidad de darle efectos retroactivos a las declaratorias de invalidez en materia penal, no se dio razón alguna por la que dicha posibilidad se limitara a la materia penal. De esta manera, como interprete constitucional no existe una razón originalista que sirva de contraargumento a la interpretación teleológica y funcional que propongo.

En el derecho comparado, por ejemplo, se prevé como regla la retroactividad de las declaratorias de invalidez, y tratándose de las materias penal y derecho administrativo sancionador la retroactividad tiene incluso el alcance de revisar decisiones con fuerza de cosa juzgada. Así, el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español dispone:

Artículo 40

Uno. Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

Dos. En todo caso, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales.

La posibilidad de que la retroactividad de las declaratorias de invalidez en materia penal y en derecho administrativo sancionador 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 retroactivo⁵. En nuestro sistema jurídico se prevé la retroactividad *in bonum partem* para la materia penal⁶, por lo que al haber la misma razón debe haber la misma solución para el derecho administrativo sancionador.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 41/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

⁵ Francisco Fernández Segado, Los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 12, 2008, p. 193. Ángel J. Gómez Montoro, Comentario al artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Juan Luis Requejo Pagés (Coord.), Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 608-631.

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.