

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 20/2017, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente 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 20/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **trece de julio de dos mil veinte**.

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; y,

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por oficio depositado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad por conducto de su Presidente Jorge Arturo Olivarez Brito, en la que se solicitó la invalidez del Decreto número mil seiscientos trece (1613), por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en lo relativo a la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al **artículo 89, párrafos segundo, quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo segundo** y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero, quinto y sexto, y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como del artículo tercero transitorio del referido Decreto, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1, 16, 17 y 116, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 8, 10 y 11.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1, 2, 2.2, 7, 23 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, 1, 2, 3, 7, 13, 14.1, 14.2, 14.3, incisos b) y d) y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 2, 3, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 23, 24, 26 y 27 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 7.5, 8.1, 8.2, inciso d), 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como los artículos 2 y 5 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura.

3. En su primero concepto de invalidez, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos señaló que el artículo tercero transitorio de dicha reforma, al prever que por única ocasión los magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, durarán en su cargo hasta cumplir veinte años, transgrede el principio de igualdad y no discriminación de acuerdo con el artículo primero constitucional. Considera que dicha norma discrimina injustificadamente a quienes posteriormente aspiren al cargo de magistrado. Además, señala que dicha norma es contraria al artículo 89 de ese ordenamiento, el cual establece que en ningún caso el cargo de Magistrado podrá rebasar catorce años en el cargo.

4. Asimismo, en el propio primer concepto de invalidez, la accionante considera violado el principio de igualdad política, toda vez que beneficia única y exclusivamente a quienes ahora se desempeñan como magistrados, produciendo una distinción injustificada entre situaciones jurídicas iguales.

5. En su segundo concepto de invalidez, se planteó que la reforma que derogó el sistema de reelección y ratificación de Magistrados, que se preveía en la Constitución local, hasta antes de la emisión del decreto combatido, transgrede la legalidad, seguridad jurídica y el acceso a la justicia, toda vez que al derogarse dicho

sistema no sólo se eliminó la ratificación o reelección sino que también la posibilidad de que los magistrados sean evaluados, lo cual transgrede los principios que rigen la actuación del funcionario, así como el principio de inamovilidad judicial regulado en el artículo 116, fracción III de la Constitución general.

6. Al respecto, menciona que la evaluación es un derecho de los magistrados a fin de que éstos sean ratificados, lo que a su vez satisface el interés de la sociedad para conocer la actuación ética y profesional de los funcionarios judiciales que tienen a su cargo la impartición de justicia.

7. En relación con los artículos 116, fracción III, de la Constitución general y 89 de la Constitución estatal que regulan los requisitos de evaluación para que los magistrados de los tribunales estatales sean ratificados, aduce que en términos constitucionales la duración de los magistrados es de seis años con la posibilidad de ser ratificados por ocho años más, con lo cual considera que compete al Congreso local realizar tal ratificación conforme a dichos preceptos constitucionales, mas no se trata de un derecho adquirido de los magistrados.

8. **TERCERO. Admisión y Trámite.** Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 20/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

9. Por diverso acuerdo de fecha de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados, así como por exhibidas las documentales presentadas. Además ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes y requirió al Congreso del Estado de Morelos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas. Por último ordenó dar vista al Procurador General de la República.

10. Por diverso acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó retornar los autos a la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. **CUARTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El Consejero Jurídico y el Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo rindieron informe en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. En esencia esgrimieron los argumentos que se exponen a continuación.

12. En primer lugar señalaron que es cierto el acto que se le atribuye al Poder Ejecutivo consistente en la promulgación del Decreto impugnado; sin embargo, precisaron que se emitió en ejercicio de sus facultades conferidas por el artículo 70, fracción XVII, incisos a) y c) de la Constitución estatal.

13. Por otra parte, manifestó que el Decreto impugnado se emitió bajo la libertad configurativa del Estado para decidir sobre la integración y funcionamiento de su Poder Judicial. Al respecto, citó la controversia constitucional 88/2008 como precedente en la que estudió la conformación y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

14. Sostuvo que el Decreto impugnado garantiza la estabilidad e independencia de los juzgadores pues el legislador local previó como regla general un período de catorce años para la duración del cargo de magistrados y por única ocasión contempló el período de veinte años. Considera que ambos períodos son racionales y en beneficio de la administración de justicia, toda vez que con ellos se garantiza su autonomía, independencia, duración, permanencia y estabilidad en el cargo, lo cual es acorde al artículo 116, fracción III de la Constitución general.

15. Asimismo menciona que la duración en el cargo es una cuestión de interés general, social y de orden público por lo que es un valor superior frente a las expectativas de derecho que pueden tener los aspirantes al cargo de magistrado. Nuevamente cita el precedente controversia constitucional 88/2008 en la que se reconoció la constitucionalidad del Decreto 824 que redujo la duración tal cargo, entonces vitalicio, a catorce años, señala que si esa reducción fue válida, por mayoría de razón la variación de esa duración tampoco es inconstitucional.

16. Posteriormente, destacó que los artículos 89 y tercero transitorio deben interpretarse armónicamente y que éste último es de carácter temporal y únicamente tiene por objeto implementar la reforma constitucional, por lo que al no estar dirigida a un grupo específico no vulnera el derecho a la igualdad.

17. Por otra parte, destacó que de acuerdo con su exposición de motivos, el tercero transitorio está justificado pues implica beneficios tales como la prórroga del retiro de los magistrados y con ello la obligación de que se les pague el haber de retiro, así como la prórroga de nuevas designaciones y del pago de sus correspondientes emolumentos, además de que permite aprovechar por mayor tiempo la experiencia de los magistrados en funciones.

18. Luego hizo referencia a diversas controversias constitucionales promovidas por el Poder Judicial¹ de los que destaca la problemática financiera emanada de las pensiones concedidas por el Congreso local a cargo de los Poderes del Estado y sus Ayuntamientos. Menciona que la reforma crea un tratamiento diverso y novedoso para afrontar dicha problemática financiera.

19. Adicionalmente, negó que se hubiera eliminado la ratificación y evaluación de los magistrados pues la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso del Estado, conservan el esquema para la designación de magistrados conforme al artículo 116, fracción III de la Constitución general.

20. Finalmente, comparó la legislación de diversas entidades federativas y argumentó que no existen disposiciones homogéneas respecto de la duración del cargo de magistrado y de la evaluación para su permanencia, por lo que es parte de la libertad configurativa de las legislaturas estatales.

21. **QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos rindió informe por conducto de la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso. Esencialmente argumentó que la Constitución general no establece la forma de designación de los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales, por lo que corresponde a cada entidad determinarlo en su legislación.

22. Por otra parte, señala que la reforma impugnada respeta el principio de división de poderes y tiene como finalidad fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial y lograr un mejor desempeño de los magistrados, armonizando la duración en el cargo para que la misma sea de catorce años sin posibilidad de ratificación o reelección, lo cual implicará beneficios en especialización judicial. Al respecto menciona que entre mayor grado de experiencia de los magistrados, sus sentencias adquieren mayor nivel de calidad y eficiencia.

23. Argumenta que la duración de veinte años no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación ya que confiere el beneficio a favor del funcionario consistente en la posibilidad del retiro por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o al cumplir setenta años. Señala que en el artículo 89 de la Constitución estatal subsiste el límite de edad para el retiro y que el artículo tercero transitorio aplica dicha reforma en favor de los magistrados en funciones.

24. Señala que el artículo tercero transitorio impugnado obedece a que el Congreso local tiene atribuciones suficientes para establecer los plazos máximos de duración en el cargo, ya que con ello da sentido a la organización e integración de uno de los poderes del Estado. Por último resalta que los artículos son transitorios en razón de su función, no de su estructura ya que regulan el tránsito de un orden jurídico a otro.

25. **SEXTO. Informe de la Procuraduría General de la República.** El Procurador General de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

26. **SÉPTIMO. Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veinte de junio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor señaló que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos no formularon alegatos. Además, cerró instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

27. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promueve el presente medio de control constitucional en contra de diversos artículos de la Constitución estatal.

¹ Controversias Constitucionales 96/2016, 112/2016, 113/2016, 131/2016, 132/2016, 128/2016, 127/2016, 130/2016, 129/2016, 222/2016, 223/2016, 224/2016, 225/2016, 226/2016, 223/2016, 240/2016, 241/2016, 244/2016, 238/2016, 239/2016, 242/2016, 243/2016, 101/2016, 106/2017, 116/2017, 119/2017, 120/2017, 122/2017, 127/2017.

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ Acuerdo General número 5/2013

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...] II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

28. **SEGUNDO. Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

29. En el caso, se impugnan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos reformados mediante el Decreto número mil seiscientos trece, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad. De esta manera, el plazo de treinta días naturales mencionado transcurrió del sábado veinticinco de febrero al domingo veintiséis de marzo de dos mil diecisiete. Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad es oportuna ya que se presentó el veintidós de marzo de dos mil diecisiete⁵.

30. **TERCERO. Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos es un órgano legitimado para promover el presente medio de control en contra de leyes del Estado.

31. Asimismo, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Al respecto, de acuerdo con los artículos 23-C de la Constitución local⁷ y 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos⁸, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano.

32. El escrito inicial está firmado por Jorge Arturo Olivarez Brito ostentándose como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, y para acreditarlo ofreció copia del periódico oficial de veintidós de marzo de dos mil dieciséis que contiene el Decreto número cuatrocientos cincuenta y cinco por el que se le designó como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, así como su nombramiento expedido el veintidós de marzo de dos mil dieciséis. Consecuentemente, el promovente tiene legitimación procesal activa y está representado por persona legalmente facultada para ello.

33. CUARTO. Causales de improcedencia. No obstante que las autoridades emisoras de la norma impugnada no hicieron valer causas de improcedencia, este Tribunal Pleno advierte una de oficio, de acuerdo con el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia⁹.

34. En principio, se precisa que el promovente señaló como acto impugnado el Decreto número mil seiscientos trece (1613) mediante el cual se reformaron y derogaron diversos preceptos de la Constitución de Morelos.

35. La accionante impugnó en específico la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al artículo 89, párrafos segundo, quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo segundo y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero, quinto y sexto, y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como el artículo tercero transitorio del referido Decreto, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

⁴ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁵ Foja 10 vuelta del expediente de Acción de Inconstitucionalidad 20/2017.

⁶ Ley Reglamentaria de la materia

“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.”

⁷ Constitución Política del Estado de Morelos

“Artículo 23-C.- Cada uno de los organismos públicos autónomos creados por disposición de esta Constitución, deberá contar con un órgano interno de control, el cual se encargará de la fiscalización de todos los ingresos y egresos, mismos que estarán dotados de autonomía técnica y de gestión, en el desempeño de sus funciones.

La persona titular de dicho órgano interno de control será designado por el Congreso del Estado, mediante el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; durará seis años en su cargo, pudiendo ser designado por un periodo más.

Los órganos internos de control estarán adscritos administrativamente a los entes de gobierno respectivos y mantendrán la coordinación necesaria con la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización.”

⁸ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos

“Artículo 16. El Presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión.”

⁹ Ley Reglamentaria de la materia.

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

36. Ahora bien, de la lectura integral del escrito inicial se advierte que la promovente no esgrimió conceptos de invalidez en contra del **artículo 89, párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo**. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que se actualiza la causal de improcedencia derivada de falta de conceptos de invalidez en relación con esas porciones normativas, por lo que **debe sobreseerse** al respecto. Lo anterior con fundamento en el artículo 19, párrafo octavo, en relación con el artículo 61, fracción V de la Ley Reglamentaria de la materia.¹⁰

37. Al respecto, es aplicable por analogía el siguiente criterio:

“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES. Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General de la República, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos. Esto es, si no se expresa algún argumento de invalidez contra el artículo impugnado, lo más adecuado, acorde con la técnica de análisis de ese juicio constitucional, es sobreseer en la acción respecto de tales preceptos legales, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la declaración de inoperancia implica la exposición de diversos argumentos y no su ausencia, que por diversas razones no resultaron eficaces para lograr la invalidez de la norma.”¹¹

38. Ahora bien, por cuanto hace al artículo 109-ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto número mil seiscientos trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, debe sobreseerse por cesación de efectos de dicha porción normativa.

39. En efecto, el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[...]”.

40. Al igual que en la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ésta¹².

41. El supuesto en mención se actualiza en el caso atendiendo a que, con posterioridad a la promoción de esta acción, mediante Decreto de quince de febrero de dos mil dieciocho, fue derogado el **artículo 109-ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, el cual, a diferencia

¹⁰ **“Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

V. Los conceptos de invalidez.”

¹¹ Jurisprudencia P./J. 17/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Registro: 165360, Página: 2312.

¹² **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria. (Jurisprudencia P./J. 8/2004, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, Materia Constitucional, pág. 958, registro digital 182048.)”

de los restantes párrafos de ese precepto, no se refería a la estabilidad en el cargo de los juzgadores locales, sino que se relacionaba con aspectos presupuestarios del Poder Judicial local. En consecuencia, y atendiendo a que no aborda un tema referente a la materia penal, **lo dispuesto en el referido párrafo ha dejado de surtir sus efectos**¹³, por lo que lo procedente es sobreseer respecto de esa porción normativa.

42. En cambio, no pasa desapercibido que, por cuanto hace a los artículos **40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89 párrafos segundo, quinto y sexto; y 109-ter, párrafos tercero y quinto**; también fueron objeto de modificaciones con posterioridad a la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad, mediante Decretos de quince de febrero y cuatro de abril de dos mil dieciocho, respectivamente.

43. Sin embargo, se precisa que no se considera viable sobreseer con base en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los preceptos en mención, atendiendo a que si bien éstos fueron motivo de reformas en dos mil dieciocho¹⁴, lo cierto es que éstas no impactan para efectos del análisis de la presente acción de inconstitucionalidad, al conservarse la materia del asunto, toda vez que subsiste la razón por la cual se promovió, atendiendo a que **en el texto actual de dichas disposiciones sigue persistiendo la supresión de la posibilidad de que los magistrados locales sean reelectos o ratificados en el cargo con base en una evaluación, que es lo que se impugna en forma destacada en los conceptos de invalidez.**

44. Por último, debe precisarse que no pasa inadvertido que mediante diverso Decreto cuatrocientos veintisiete, publicado en el periódico oficial local el diez de septiembre de dos mil diecinueve, se deja sin efecto el diverso Decreto dos mil seiscientos diez, “por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera del Decreto mil seiscientos trece”.

45. Sin embargo, la aprobación del Decreto cuatrocientos veintisiete no es susceptible de alterar o modificar la impugnación propuesta respecto del artículo tercero transitorio del decreto combatido, toda vez

¹³ El contenido del párrafo sexto del artículo 109 ter, era el siguiente: “(...) El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos. (...)”

¹⁴ Texto vigente de los dispositivos impugnados:

Artículo 40.- Son facultades del Congreso:

(REFORMADA, P.O. 4 DE ABRIL DE 2018)

XXXVII.- Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, a los Magistrados del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al Fiscal General del Estado de Morelos, este último de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado. Las designaciones a que alude esta fracción deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso;

(REFORMADO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2018)

Artículo 89.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados que se requieran para la integración de las salas que lo conformen. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designarlos, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

(REFORMADO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2018)

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.

(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)

Las funciones de los Magistrados del Poder Judicial se regirán por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

(REFORMADO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2018)

Ninguna que (sic) persona que haya sido nombrada magistrado del Tribunal Superior de Justicia podrá volver a ocupar dicho cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en el cargo.

(REFORMADO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2018)

Al término de los catorce años, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia.

(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)

El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los magistrados, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)

El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir setenta años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. Tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.

(REFORMADO, P.O. 11 DE JULIO DE 2018)

Así mismo, la Ley en la materia, preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir de la suficiencia presupuestal del Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del Presupuesto de dicho Poder.”

Por cuanto hace al artículo 109 Ter, éste fue derogado en su totalidad mediante Decreto de quince de febrero de dos mil dieciocho.

que mediante aquel acto legislativo sólo se deja sin efectos un diverso decreto que constituye la aplicación del Decreto impugnado, específicamente de su tercero transitorio, el cual continúa subsistiendo.

46. **QUINTO. Fijación de la Litis.** Previamente a pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados debe precisarse que, atendiendo al contenido integral del documento que dio origen a la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, se advierte que el Decreto fue combatido desde dos ángulos: 1) Por un lado, se reclaman, de manera individual y destacada, diversos artículos de la Constitución local, en su texto vigente a partir de su reforma mediante el decreto reclamado; y, b) Por otra parte, se impugna, de manera general, la emisión del *“Decreto número mil seiscientos trece (1613) por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos”*, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, al que se le atribuye la derogación del sistema de reelección y ratificación de funcionarios del Poder Judicial local, que se encontraba previsto en la Constitución local hasta antes de la emisión del referido decreto.

47. En relación con la impugnación individual y destacada de diversos artículos de la Constitución local, en su texto vigente a partir de su reforma mediante el decreto reclamado, debe decirse que **sólo subsiste la impugnación respecto del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, al haber sido combatido por vicios propios.**

48. Por lo demás, en relación con la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al artículo 89, párrafos segundo, quinto y sexto y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero y quinto y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución local, se precisa que aun cuando tales preceptos fueron impugnados particularmente, lo cierto es que su inconstitucionalidad se hace depender de que en su texto actual ya no se prevé el sistema de ratificación de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para adolescentes. Por tanto, al combatirse como una consecuencia de la derogación de dicho sistema mediante el decreto impugnado, el destino de tales dispositivos, reformados y derogados, respectivamente, dependerá de lo que se resuelva en relación con la constitucionalidad de la referida derogación efectuada mediante el decreto reclamado.

49. En consecuencia, los artículos señalados en el párrafo anterior serán analizados no en forma destacada, atendiendo a que su impugnación no deriva de vicios de inconstitucionalidad en su contenido, sino que su estudio se efectuará partiendo de que tales preceptos conforman el sistema de reelección y ratificación de funcionarios del Poder Judicial local que regía con anterioridad a la emisión del decreto impugnado, y cuya derogación de dicho sistema es precisamente lo que se combate.

50. En consecuencia, atendiendo a lo relatado en este apartado, la Litis se acota al análisis exclusivamente de dos temas, a saber:

51. **a) Análisis sobre la constitucionalidad de la derogación efectuada mediante el decreto reclamado, del sistema de ratificación o reelección de los magistrados locales con base en su evaluación** (conformado por el artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; artículo 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo y noveno; artículo 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo; y artículo 109 Ter, párrafos tercero, cuarto y quinto; todos de la Constitución local, en su texto vigente hasta antes de la emisión del decreto impugnado); y,

52. **b) Análisis sobre la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto combatido.**

53. **SEXTO. Estudio de fondo. Derogación del sistema de ratificación o reelección de los magistrados con base en su evaluación.** Como se adelantó, la promovente impugna el *“Decreto número mil seiscientos trece (1613) por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos”*, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, al que se le atribuye la supresión de la posibilidad de ratificación de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, con base en su evaluación.

54. Como se precisó, el sistema de ratificación de magistrados con base en evaluación se contenía en la Constitución Política del Estado de Morelos, en el texto vigente antes de la reforma contenida en el decreto reclamado, específicamente en sus artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, quinto y sexto; 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo; y artículo 109 Ter, párrafos tercero y quinto.

55. Al respecto, la accionante considera que con la reforma y/o derogación se eliminó la posibilidad de ratificación o reelección de los magistrados con base en su evaluación, lo cual transgrede el artículo 116, fracción III de la Constitución general, así como los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia, rendición de cuentas e inamovilidad.

56. A fin de resolver los conceptos de invalidez planteados, es necesario referirse en primer término a lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala lo siguiente:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.”

57. Este Tribunal Pleno ha sostenido en asuntos precedentes¹⁵ que la finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que estos principios deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias.

58. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversas directrices a los Poderes Judiciales Locales, consistentes en:

59. a) El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.

60. b) La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado, así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad.

61. c) El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo. Y,

62. d) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

¹⁵ Como son las Controversias Constitucionales 4/2005, 32/2007 y 88/2008, esta última resuelta en sesión de Pleno de nueve de junio de dos mil nueve.

63. Dichas directrices deben estar garantizadas por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contempladas, ello no significa que el Poder Judicial de tal Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria.

64. Estas consideraciones se contienen en los siguientes criterios:

“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que "La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados". Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos "en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados"¹⁶.

“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, octubre de 2000, página 32.

FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Del análisis de este precepto y de las diferentes tesis que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, y que constituyen el marco que la Constitución Federal establece a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos: 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia. 2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales. 3o. Una de las características que se debe respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados. 4o. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones Locales. El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, como expresamente lo señala la Constitución Federal; el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados, según también lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados. El requisito que debe preverse en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. 5o. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, esto es, que nunca se reeligiera a nadie, con lo que ninguno sería inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende, pues sería imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. El principio de supremacía constitucional exige rechazar categóricamente interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental. Este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. No pasa inadvertido a esta Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño. En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretada por esta Suprema Corte, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan con el término para el que fueron designados por primera vez, se pueda dictaminar, de manera fundada y motivada, si debe reelegirseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la reelección de una persona que no la merezca, y ello se podrá fundar y motivar suficientemente. 6o. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que tanto si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, como cuando se estime que sí se reunieron y que debe ser ratificado, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento en que lo justifique, al constituir no sólo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad¹⁷.*

65. De igual manera, se ha sostenido que **los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los magistrados que los integran,**

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 107/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, tomo: XII, octubre de 2000, página 30.

siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes:

66. a) **Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo período de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación**, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado;

67. b) Que en caso de que el período no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales;

68. c) Que la valoración sobre la duración de los períodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y,

69. d) Que los magistrados no sean removidos sin causa justificada.

70. Finalmente, este Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial, y 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado, y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación.

71. Una vez expuestas las consideraciones que ha sustentado el Pleno de este Alto Tribunal en torno al artículo 116, fracción III, constitucional, resulta necesario analizar los preceptos impugnados.

72. Al respecto, y para efecto de verificar en qué consistió la modificación a los términos de vigencia y permanencia de los funcionarios judiciales locales con motivo de la reforma contenida en el decreto impugnado, a continuación se expone un cuadro comparativo de la totalidad de las normas que integraban el sistema de ratificación de magistrados locales y la ausencia de la regulación respectiva en el contenido actual del ordenamiento local, con motivo del decreto que se combate:

CUADRO COMPARATIVO	
ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA IMPUGNADA
<p>Artículo 40.- Son facultades del Congreso:</p> <p>[...]</p> <p>(REFORMADA, P.O. 11 DE AGOSTO DE 2015)</p> <p>XXXVII.- Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al Fiscal General del Estado de Morelos y al Fiscal Especializado para la Investigación de Hechos de Corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado.</p> <p>Asimismo, designar si fuera procedente, por</p>	<p>Artículo 40.- Son facultades del Congreso:</p> <p>[...]</p> <p>(REFORMADA, P.O. 11 DE AGOSTO DE 2015)</p> <p>XXXVII.- Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al Fiscal General del Estado de Morelos y al Fiscal Especializado para la Investigación de Hechos de Corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado.</p> <p>(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)¹⁸</p>

¹⁸ **Artículo 40.-** Son facultades del Congreso:

[...]

(REFORMADA, P.O. 7 DE ABRIL DE 2017)

XXXVII.- Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al

<p>un período más a los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.</p>	
<p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>Artículo 89.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados Interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.</p> <p>Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, podrán ser designados para un periodo más y si lo fueren, continuarán en esa función únicamente ocho años más, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>La designación para un período más sólo procederá, de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos, e indicadores de gestión, que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.</p> <p>La función y evaluación de los Magistrados del Poder Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado y haya procedido su designación para un nuevo período en términos de esta</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>Artículo 89.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados Interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Las funciones de los Magistrados del Poder Judicial se regirán por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Ninguna que (sic) persona que haya sido nombrada magistrado del Tribunal Superior de Justicia podrá volver a ocupar dicho cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados</p>

Fiscal General del Estado de Morelos y al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado.

Las designaciones a que alude esta fracción, deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

<p>constitución, podrá volver a ocupar el cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.</p> <p>Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia. Para el caso de los Magistrados Supernumerarios, al</p>	<p>que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.</p> <p>Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia. Para el caso de los Magistrados Supernumerarios, al término</p>
<p>término de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la Ley.</p> <p>El Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los magistrados que concluyan su período. Los dictámenes técnicos y los expedientes de los Magistrados serán enviados al órgano político del Congreso del Estado para su estudio y evaluación, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluya el período para el que fueron nombrados. El dictamen técnico será un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, para la evaluación del magistrado que concluye sus funciones. La omisión en remitir los documentos en cita dará lugar a responsabilidad oficial.</p> <p>El procedimiento para la evaluación y en su caso la designación para un periodo más de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso, junto con la evaluación de los aspirantes que de acuerdo al procedimiento y convocatoria pública que emita el órgano político del Congreso, hayan reunido los requisitos que se señalen, se realizará conforme lo establezcan esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VÉASE ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA ESTE ORDENAMIENTO.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 28 DE MAYO DE 2014)</p> <p>El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados integrantes de la Legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo período, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del período para el que fue nombrado.</p> <p>El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir sesenta y cinco años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. La Ley preverá los casos en que tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus</p>	<p>de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la Ley.</p> <p>(DEROGADO OCTAVO PÁRRAFO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>(DEROGADO NOVENO PÁRRAFO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los magistrados, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir setenta años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. Tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Asimismo, la ley de la materia deberá prever la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del</p>

<p>funciones en los términos de ley.</p> <p>Asimismo, la Ley en la materia, preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del Presupuesto de dicho Poder.</p>	<p>presupuesto que se destine anualmente al Tribunal Superior de Justicia y a través de aportaciones que realicen los Magistrados. En todo caso se evitará que el pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder.</p>
<p>(REFORMADO, P.O. 11 DE AGOSTO DE 2015)</p> <p>Artículo 109 Bis.- La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, órgano jurisdiccional que no estará adscrito al Poder Judicial.</p> <p>Dicho Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares; la determinación de existencia de conflicto de intereses; la emisión de resoluciones sobre la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de los Poderes Públicos, los organismos públicos autónomos, los municipios y los organismos auxiliares de la administración pública, estatal o municipal; la imposición en los términos que disponga la Ley, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y los Organismos Públicos Autónomos creados por esta Constitución.</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en ésta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p> <p>El Tribunal de Justicia Administrativa estará integrado por cinco magistrados; funcionará en términos de lo dispuesto en la normas aplicables.</p> <p>Los Magistrados deberán reunir los mismos</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 11 DE AGOSTO DE 2015)</p> <p>Artículo 109 Bis.- La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, órgano jurisdiccional que no estará adscrito al Poder Judicial.</p> <p>Dicho Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares; la determinación de existencia de conflicto de intereses; la emisión de resoluciones sobre la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de los Poderes Públicos, los organismos públicos autónomos, los municipios y los organismos auxiliares de la administración pública, estatal o municipal; la imposición en los términos que disponga la Ley, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y los Organismos Públicos Autónomos creados por esta Constitución.</p> <p>Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en ésta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p> <p>El Tribunal de Justicia Administrativa estará integrado por cinco magistrados; funcionará en términos de lo dispuesto en la normas aplicables.</p> <p>Los Magistrados deberán reunir los mismos requisitos que para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con</p>

<p>requisitos que para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con experiencia en materia administrativa, fiscal o de responsabilidades plenamente acreditada. Serán designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.</p>	<p>experiencia en materia administrativa, fiscal o de responsabilidades plenamente acreditada. Serán designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.</p>
<p>Durarán en su cargo ocho años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, puediendo ser designados para un periodo de seis años más y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.</p> <p>La designación por un período más sólo procederá de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos e indicadores de gestión que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado y haya procedido su designación para un periodo más en términos de esta Constitución, podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en el cargo.</p> <p>Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la Ley de la materia.</p> <p>El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>La Ley establecerá su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El Tribunal podrá establecer unidades de apoyo técnico especializado, atendiendo a su disponibilidad presupuestal. Por lo que hace a su Presupuesto de Egresos, el Tribunal deberá elaborar el proyecto respectivo y remitirlo con toda oportunidad para su integración al del Tribunal Superior de Justicia del Estado.</p> <p>Los Magistrados deberán cumplir con la presentación oportuna de su declaración de intereses y situación patrimonial en los términos de lo dispuesto por el artículo 133-bis de esta Constitución.</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Durarán en su cargo catorce años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>(DEROGADO SÉPTIMO PÁRRAFO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en ejercicio del mismo.</p> <p>Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la Ley de la materia.</p> <p>El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>La Ley establecerá su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El Tribunal podrá establecer unidades de apoyo técnico especializado, atendiendo a su disponibilidad presupuestal. Por lo que hace a su Presupuesto de Egresos, el Tribunal deberá elaborar el proyecto respectivo y remitirlo con toda oportunidad para su integración al del Tribunal Superior de Justicia del Estado.</p> <p>Los Magistrados deberán cumplir con la presentación oportuna de su declaración de intereses y situación patrimonial en los términos de lo dispuesto por el artículo 133-bis de esta Constitución.</p>
<p>(ADICIONADO, P.O. 14 DE NOVIEMBRE DE</p>	<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE</p>

<p>2007)</p> <p>Artículo 109-TER.- El Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d) párrafo cuarto, de esta Constitución.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>Durará en su encargo un periodo de seis años consecutivos, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional; podrá ser designado para un período más y si lo fuere continuará en esa función hasta por ocho años más, sin que por ningún motivo puedan rebasar catorce años en el cargo, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>La designación por un período más sólo procederá de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos e indicadores de gestión que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.</p>	<p>FEBRERO DE 2017)</p> <p>Artículo 109-Ter.- El Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d) párrafo cuarto, de esta Constitución.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p>(DEROGADO CUARTO PÁRRAFO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p>
<p>(ADICIONADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado y haya procedido su designación para un período más en términos de esta Constitución, podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos</p>

<p>Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 13 DE MARZO DE 2013)</p> <p>Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces especializados que señale la Ley Orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Centro Nacional de Evaluación Superior (CENEVAL), designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos.</p> <p>N. DE E. DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NÚMERO 824, PUBLICADO EN EL P.O. 16 DE JULIO DE 2008, LOS ANTERIORES PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, QUEDAN INTEGRADOS EN UNO.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>La Ley Orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del Tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública.</p>	<p>estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 24 DE FEBRERO DE 2017)</p> <p>Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces especializados que señale la Ley Orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos.</p> <p>[N. DE E. DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NÚMERO 824, PUBLICADO EN EL P.O. 16 DE JULIO DE 2008, LOS ANTERIORES PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, QUEDAN INTEGRADOS EN UNO.]</p> <p>(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)</p> <p>La Ley Orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del Tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública.</p>
	<p>TERCERA. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la Declaratoria a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera, por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes.</p>

73. Como se desprende del cuadro comparativo anterior, con anterioridad a la reforma impugnada, la designación por un período más se hacía con base en una evaluación por parte del Congreso del Estado, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

74. Sin embargo, de la lectura de los artículos antes y después de la reforma se advierte que las reformas y derogaciones contenidas en el decreto impugnado tuvieron como efecto suprimir la posibilidad de que los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa

del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para adolescentes, respectivamente, pudieran ser designados por un período más de ocho o seis años adicionales a los seis u ocho años originales, con base en una evaluación sino que, conforme a la legislación vigente, la designación de dichos funcionarios judiciales se realiza con una vigencia fija y determinada, y se precisa que únicamente pueden ser privados del cargo por las causas establecidas en la Constitución local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, sin que se prevea la figura de la ratificación o reelección para la permanencia en el cargo.

75. Lo anterior se corrobora con el hecho de que en la exposición de motivos de la iniciativa se reconoce que su objetivo es establecer la duración de catorce años sin posibilidad de ratificación o reelección.

76. Al respecto, debe precisarse que, como quedó expuesto en líneas precedentes, el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que serán las Constituciones Locales y sus Leyes Orgánicas las que establecerán las condiciones de permanencia en el puesto de los servidores del Poder Judicial Local, lo que significa que se precisara la duración de su nombramiento, con lo cual se logrará la estabilidad en el puesto mientras su conducta sea apegada a derecho. Por su parte, el párrafo quinto del propio precepto constitucional que alude a los magistrados, prevé también el esquema de permanencia al destacar que “durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales”.

77. De lo anterior se obtiene que el hecho de que una legislatura estatal no prevea la figura de la ratificación al establecer la temporalidad en el cargo de los magistrados locales no significa necesariamente la vulneración al principio de inamovilidad ni al de independencia judicial, debido a que este Pleno ha reconocido otros medios que también son aptos para garantizar esos principios.

78. En esos términos, si bien es verdad que la Constitución Federal prevé que los magistrados locales deben gozar de inamovilidad, en tanto que, en el caso, con la reforma se derogó la posibilidad de ratificación de los magistrados para un eventual período adicional, lo cierto es que, como se precisó, este Pleno ya ha reconocido que lo relevante para concluir que se respeta el principio de inamovilidad es que el legislador local establezca un período razonable para el ejercicio del cargo, para lo cual puede atenderse a un esquema de primer nombramiento y posterior ratificación o, como en este asunto, estableciendo un período único de ejercicio.

79. Lo anterior, en el entendido de que **el hecho de que el legislador local opte por seleccionar el esquema de un período único al establecer la temporalidad de la duración en el cargo de los magistrados locales pueda implicar, por esa sola circunstancia, una violación al principio de inamovilidad** debido a que, se reitera, lo relevante es que se garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, en el entendido de que el plazo debe ser prudente y razonable, atendiendo a la realidad de cada Estado. Corrobora la anterior afirmación el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 44/2007, de rubro y texto siguientes:

ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN. *Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada¹⁹.*

80. Precisado lo anterior, se obtiene que, en el caso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el sistema de período único de catorce años, implementado en el decreto impugnado, que sustituye al anterior de reelección y ratificación, respecto de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del

¹⁹ Datos de localización: Novena Época, Registro: 172525, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Página 1641.

Tribunal Unitario de Justicia para adolescentes, respectivamente, cumple razonablemente con los parámetros constitucionales que rigen a la magistratura judicial.

81. Lo anterior se corrobora con el hecho de que, como se adelantó, de la propia iniciativa se advierte que el cambio referente a las condiciones temporales de los magistrados locales (en este caso, tanto de los pertenecientes al Poder Judicial local, como a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos), al pasar de un sistema de ratificación al de un período único de ejercicio por catorce años, tuvo como objetivo priorizar la especialización judicial así como armonizar la forma en la que se establece la duración de los magistrados locales con la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un solo período improrrogable.

82. Así se desprende del Dictamen en sentido positivo de la iniciativa con proyecto de Decreto que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, presentada por el Diputado Javier Laffitte Bretón, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, del que se extrae lo siguiente:

“(...) Ahora bien, el suscrito iniciador considera prudente que con la finalidad de fortalecer la autonomía e independencia y con ello lograr un mejor desempeño de los magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se armonice lo relativo a la duración en el cargo para que la misma sea por catorce años y sin posibilidad de ratificación o reelección.

Esto sin duda, traerá grandes beneficios a los justiciables, ya que la especialización judicial se da conforme se va generando experiencia y sobre todo solidez en las sentencias emitidas, lo que constituye per se que el grado de falibilidad jurídica sea en porcentajes muy bajos.

Por tanto conforme el juzgador va teniendo mayor grado de experiencia, sus sentencias van adquirieron niveles de calidad y de eficiencia en proporción al número de amparos concedidos.

A manera de ejemplo se menciona que el Censo Nacional de Impartición de Justicia 2015, emitido por el INEGI, sostiene que en Morelos, el número de sentenciados registrados en causas penales concluidas para el año 2014 en primera instancia, fue de 649, de las cuales 422 fueron condenatorias y 200 absolutorias y en 27 las sentencias fueron de naturaleza mixta (condenaron por unos delitos y absolviéron por otros). De lo que se colige la calidad y eficacia del trabajo jurisdiccional. Por tanto, es justificable el cambio en cuanto a la temporalidad de la designación de los magistrados.

El procedimiento de designación, sin duda, deberá ser materia de reforma en la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, para dar mayor transparencia y certidumbre tanto a los participantes, como a la sociedad en general, por lo que el análisis y estudio del procedimiento en comento, será el siguiente paso en la reforma que por este medio se impulsa.

Pero con esta disposición sin duda se armonizará el periodo de duración análogamente a lo prevé nuestra Constitución Federal en su artículo 94, penúltimo párrafo que dispone:

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro. (...)

83. En efecto, el establecimiento de un período único e improrrogable de catorce años no puede considerarse como una designación cuya temporalidad vulnere la independencia judicial, porque **dicho plazo es apto y suficiente para que los magistrados se especialicen en la función jurisdiccional que les corresponde efectuar, a fin de garantizar a los justiciables un mejor servicio en la impartición de justicia, el cual puede verse reflejado en la unidad de criterios, solidez de las decisiones y calidad argumentativa derivada de la experiencia que van acumulando por el transcurso de esos años, lo cual es consistente con el objetivo de la reforma, de fortalecer la especialización judicial.**

84. En esos términos, se advierte que la Constitución Política del Estado de Morelos ha definido la inamovilidad de los magistrados en mención, circunscrita a un período perfectamente identificado, ya que ha establecido que serán nombrados por un plazo improrrogable de catorce años, y no podrán ser removidos de su cargo sino en los términos que establezca la Constitución y las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

85. Así, partiendo de que el objeto de protección del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el tema de la inamovilidad judicial, es la estabilidad en el cargo de los magistrados y no su permanencia vitalicia, queda en evidencia que son constitucionales, en ese aspecto, los preceptos impugnados.

86. Debe precisarse que si bien los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no forman parte del Poder Judicial local, se considera que, atendiendo a que realizan labores de carácter jurisdiccional y que para ser Magistrado del tribunal administrativo se deben cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado de uno de los órganos judiciales, como expresamente se establece el artículo 109 bis de la Constitución de esa entidad federativa, se concluye que en este caso resulta aplicable el principio de inamovilidad judicial, en iguales términos que a los Magistrados pertenecientes al Poder Judicial del Estado.

87. Asimismo, también resulta infundado lo afirmado por el accionante en relación con que el sistema sin ratificación viola el derecho de la sociedad a contar con jueces aptos, toda vez que, como se explicó, desde la iniciativa del decreto combatido se precisó que el objetivo cambio relacionado con las condiciones temporales de los magistrados locales, al pasar de un sistema de ratificación al de un período único de ejercicio por catorce años, fue precisamente priorizar la especialización judicial así como armonizar la forma en la que se establece la duración de los magistrados locales con la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un solo período improrrogable, el cual resulta un criterio constitucionalmente razonable, atendiendo a lo hasta aquí expuesto.

88. Derivado de lo expuesto en líneas precedentes, deben declararse infundados los conceptos de invalidez planteados por la promovente y, en consecuencia, **reconocerse la validez de la derogación efectuada mediante el decreto reclamado, del sistema de ratificación o reelección de los magistrados locales con base en su evaluación, conformado** por el artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; artículo 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo y noveno; artículo 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo; y artículo 109 Ter, párrafos tercero, cuarto y quinto; todos de la Constitución local, en su texto vigente hasta antes de la emisión del decreto impugnado.

89. SÉPTIMO. Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto combatido.

90. Como diverso concepto de invalidez se impugna el artículo tercero transitorio del decreto combatido, por considerar que dicho precepto es violatorio del principio de legalidad, debido a que amplía la permanencia en el cargo de magistrados en funciones por un plazo que no se aviene más con el sistema de designación y ratificación previsto en esa entidad federativa. Asimismo, se afirma que ese transitorio vulnera la independencia judicial pues se altera uno de los mecanismos que sirven para garantizarla, como es el plazo de duración del encargo.

91. Para resolver el argumento planteado, se toma en cuenta que la norma transitoria impugnada dispone:

“TERCERA. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la Declaratoria a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera, por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes.”

92. De la disposición transitoria se advierte que lo que prevé son las condiciones de temporalidad en el cargo de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **que se encontraban en funciones al hacerse la Declaratoria a la que se refiere la disposición Transitoria Primera²⁰, es decir, el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete²¹.**

93. Al respecto, de la referida iniciativa de reforma que derivó en la emisión del Decreto número mil seiscientos trece, se advierte que la implementación del transitorio en mención se justificó con base en las siguientes razones:

“(…) Por otra parte es menester señalar que nuestra Constitución Política Local, establece en su artículo 89 párrafos séptimo y décimo segundo, que al término de los catorce años, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro conforme lo establezca la Ley de la materia, la que además preverá de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo, a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta con un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder. En esa misma disposición

²⁰ “PRIMERA. Aprobado el presente Decreto por el Poder Reformador local y hecha la declaratoria correspondiente, remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, órgano oficial de difusión del Gobierno del estado de Morelos, conforme lo dispuesto por los artículos 44 y 70, fracción XVII inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos”.

²¹ Fecha que coincide con la publicación del Decreto mil seiscientos trece, impugnado, atendiendo a que la declaratoria a que hace referencia la disposición Transitoria Primera de dicho decreto, se formuló en el mismo periódico oficial local, como aspecto previo, y obra a foja 2 de ese documento.

constitucional, esta prerrogativa se hace extensiva en forma proporcional a los Magistrados Supernumerarios y a aquellos que les sea aplicable el retiro forzoso.

Al respecto, de la información presupuestal que en forma periódica es remitida al Congreso del Estado por parte del Tribunal Superior de Justicia se advierte que, actualmente el monto que se destina al pago de pensiones de los Magistrados que se encuentran en situación de retiro, es similar a la que se destina para cubrir los emolumentos de los Magistrados en activo, debiéndose considerar además que para el mes de mayo del año dos mil veinte, otros cuatro Magistrados habrán concluido su periodo de catorce años pasando a situación de retiro.

Tomando en cuenta lo anterior es que se propone la expedición de una disposición transitoria en la que se establezca que los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones, permanezcan en el cargo hasta cumplir los veinte años, contados a partir de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición que establece el retiro forzoso por cuestión de edad. Ello con la finalidad de generar un lapso de tiempo razonable que permita establecer y desarrollar el mecanismo de que habla la propia Constitución local, para generar los recursos para el pago del haber por retiro, proponiéndose además que dichos recursos no solo provengan del presupuesto que se destinen anualmente a los Tribunales sino también de las aportaciones que hagan los propios Magistrados.

Consideramos que esta modificación implica diversos beneficios, pues por una parte proroga la época de retiro de diversos Magistrados y con ello la obligación de los Tribunales de cubrirles el haber por retiro, prorrogando también la necesidad de realizar nuevas designaciones de Magistrados a lo que obviamente se les deberían pagar sus correspondientes emolumentos, además de que permite aprovechar por un mayor tiempo la experiencia adquirida de los Magistrados actualmente en funciones (...)"

94. De lo transcrito se advierte que uno de los objetivos de la iniciativa de reforma contenida en el decreto impugnado fue modificar el mecanismo para el pago del haber por retiro que preveía el artículo 89 de la Constitución local, a fin de que se instrumentara no sólo a partir del presupuesto que se destina anualmente al Tribunal Superior de Justicia, sino también a través de aportaciones que realizaran los magistrados.

95. Asimismo, de la iniciativa se advierte que, a fin de hacer operativo y permitir la traslación al nuevo sistema, se estableció la disposición transitoria impugnada, en la que se establece que los magistrados que en el momento de hacerse la declaratoria se encontraran en funciones, por única vez permanecieran en el cargo hasta cumplir un total de veinte años, contados a partir de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición que establece el retiro forzoso por cuestión de edad, a fin de generar un lapso razonable que permitiera establecer y desarrollar el mecanismo de que habla la propia Constitución local, para generar los recursos para el pago del haber por retiro, en el entendido de que los recursos ya no iban a provenir exclusivamente del presupuesto que se destinare anualmente a los Tribunales sino también de las aportaciones que hicieren los propios magistrados.

96. Ahora bien, en relación con la naturaleza de las disposiciones transitorias como la impugnada, debe precisarse que la diferencia entre este tipo de normas y las demás radica, en primer lugar, en el sujeto normativo, es decir, a quien se dirige la norma, ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares; en segundo lugar, el objeto de este tipo de normas se refiere a la vigencia o modo de aplicación de las normas que se expiden o derogan. Así, puede afirmarse que el objeto fundamental de las normas transitorias es regular el tránsito de un orden jurídico a otro.

97. De ahí que las disposiciones transitorias, aun cuando eventualmente pueden ser utilizadas para poner fin a la vigencia de otras normas, lo cierto es que también pueden tener como objeto la implementación de reglas de aplicación temporal que coexisten en el orden jurídico con otras de la misma materia, lo cual no implica, por sí, que por ese motivo sean contrarias al orden jurídico vigente, si se considera que su contenido no es ajeno ni contrario al del propio ordenamiento, sino que son aplicables diferenciada y específicamente a un supuesto específico, en el entendido de que una de las características de los artículos transitorios es que carecen de autonomía, es decir, solamente pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas.

98. No obstante, en el caso, se concluye que son sustancialmente fundados los conceptos de invalidez, en los que se afirma que dicho artículo tercero transitorio es inconstitucional.

99. Para explicar esta determinación, se toma en cuenta que el artículo 41 de la Constitución Federal prevé, en la parte conducente, que “[e]l pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”. El capítulo I del Título Tercero se denomina “[d]e la división de poderes” y el artículo 49 establece que “[e]l Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

100. Asimismo, el Capítulo I de Título Primero de la Constitución Federal se denomina “[d]e los Derechos Humanos y sus Garantías” y en el artículo 17 se reconoce el derecho humano de “[t]oda persona [...] a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”, previendo en la parte conducente que “[l]as leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”.

101. Por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos afirma que toda persona tiene derecho a ser oída “*por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley*”, lo que se complementa por el artículo 25 que prevé el derecho a un recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes.

102. Estos preceptos constitucionales y convencionales consagran los principios de división de poderes y el de acceso a una justicia pronta, completa e imparcial, así como los principios de independencia y autonomía judicial que se establecen como principios materiales esenciales de la función del Poder Judicial, los cuales son oponibles a otros poderes²². Si bien no existe duda de que estos principios gozan de un estatus constitucional al ser parámetros constitucionales orgánicos o elementos de un derecho humano, la cuestión relevante es precisar cuáles son sus alcances cuando está en entredicho la integración y características del encargo o nombramiento de los juzgadores, ya sean federales o locales.

103. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte, al resolver la Controversia Constitucional 4/2005, en sesión de trece de octubre de dos mil cinco²³, en la que se verificó la regularidad constitucional de una convocatoria para integrar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, determinó que, aunque el legislador cuente con facultades para regular los procedimientos de designación de los integrantes del poder judicial, lo importante es que esa libertad configurativa no está exenta de sujetarse a los principios de la función judicial, “*por lo que la designación deberá ser libre de compromisos políticos y vinculado con otro de los principios básicos [...] a saber, la carrera judicial*”²⁴, pues, se insistió, dicha cuestión debía entenderse sujeta “*a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales*”²⁵. Por ende, el Pleno ha reconocido una jerarquía central a “*la determinación en las Constituciones Locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado*”²⁶, insistiendo que ello es determinante para la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo como una forma de garantizar la independencia y autonomía judicial²⁷.

104. Así, se determinó expresamente que la garantía de acceso jurisdiccional supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su tercer párrafo que “*las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*”²⁸. Por ello se concluyó que la “*garantía de acceso jurisdiccional (artículo 17 constitucional), como la garantía de independencia de los poderes judiciales locales (artículo 116, fracción III constitucional), no sólo tienen la función de proteger a los funcionarios judiciales, sino ante todo de proteger a los justiciables. En efecto, ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, es derecho de toda persona tener acceso a la justicia a través de tribunales independientes; así la independencia de los poderes judiciales locales, tiene como objeto salvaguardar el acceso a la justicia, ya que la sociedad debe contar con un grupo de Magistrados y Jueces que hagan efectiva cotidianamente la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita*”²⁹.

105. Lo anterior es indicativo de que esta Suprema Corte ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como para el ámbito de las entidades federativas, se encuentra interrelacionado con los principios de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez

²² Como se adelantó, se estima que la integración del parámetro de control de constitucionalidad se debe fijar conforme al artículo 1° constitucional, con la metodología aprobada en la contradicción de tesis 293/2011²². Por ende, en las acciones de inconstitucionalidad deben considerarse parte integrante del parámetro de control, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, con fundamento a su vez en el artículo 61, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia. Así, aunque es cierto que la materia de análisis del presente asunto versa sobre los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial, los cuales pueden predicarse como principios orgánicos de la Constitución, debe insistirse en que no puede desconocerse la operatividad que tienen esos principios a través del contenido de diversos derechos humanos, como el de acceso a la justicia imparcial, debido proceso y el de contar con un recurso efectivo; por tanto, en este caso, el parámetro de control deben ampliarse con las referidas normas del derecho convencional.

²³ Por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. Ausente el Ministro Gudiño Pelayo.

²⁴ Página 147 de la ejecutoria.

²⁵ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 17/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1448, de rubro: “**MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. REQUISITOS PARA OCUPAR DICHS CARGOS**”.

²⁶ Página 149 de la ejecutoria.

²⁷ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 19/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, de rubro: “**MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO**”.

²⁸ Página 130 de la ejecutoria.

²⁹ *Ibidem*, página 133.

el derecho de acceso a una justicia imparcial, lo cual exige que la legislación que regula a los jueces y tribunales cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, **aquellos aspectos de la regulación que incidan en la duración de su encargo**, en su procedimiento de nombramiento, y en la protección contra presiones o injerencias externas.

106. En esos términos, a fin de generar certeza jurídica, es imprescindible que en todo proceso de designación de impartidores de justicia, se conozcan de antemano, tanto por los candidatos a la función jurisdiccional como por la propia sociedad, las condiciones del nombramiento, entre ellos el plazo de duración en el cargo, las cuales deben entenderse inmodificables.

107. Así, el plazo de nombramiento, al estar previa y específicamente preestablecido, es inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, a fin de generar la certeza que no existirá discrecionalidad en el cambio de las condiciones de temporalidad del ejercicio de la función jurisdiccional, a fin de que, con ello, el juzgador conozca exactamente el periodo que abarca su estabilidad en el cargo, dado que de lo contrario se generaría una afectación a la independencia judicial que disminuyera la calidad de la justicia a la que tienen derecho todas las personas.

108. Es por las razones expuestas que resultan sustancialmente fundados los argumentos en análisis, toda vez que el artículo tercero transitorio del Decreto 1613, que fue impugnado por la accionante, proroga la duración en el encargo de los **Magistrados de diversos Tribunales que se encuentren en funciones**³⁰ hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación³¹, siendo que, tanto en el sistema previo a la reforma impugnada, como en el vigente, la duración del encargo prevista en la Constitución local tenía como lapso máximo un total de catorce años.

109. Por tanto, se puede concluir que, respecto de los magistrados a que hace referencia el transitorio combatido, se alteró de forma injustificada el plazo para el cual se les había otorgado nombramiento, lo cual constituye una transgresión al principio de independencia judicial. Semejantes consideraciones se han sostenido en las siguientes tesis P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.):

"INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS. De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, **como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.**"

"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser "establecidas" y "garantizadas", lo que se traduce en un doble mandato constitucional:

³⁰ Cabe mencionar que en las sesiones del veintidós, veintiséis y veintisiete de junio de dos mil diecisiete del Tribunal Pleno en que se resolvió el precedente acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, al reconocer la constitucionalidad del artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se planteó el tema relativo a la constitucionalidad de prorrogar el plazo para ejercer el cargo de magistrado; sin embargo, en ese asunto se desestimó ese tema al enfatizarse que en realidad no existió una prórroga del plazo respectivo, atendiendo a que aún no se iniciaba con el ejercicio del cargo cuya vigencia fue prorrogada. Al respecto, se mencionó: "(...) En otras palabras, **la certeza que se exige en esta materia impide prorrogar el periodo del escalonamiento de quienes ya detentan el cargo, pero esa exigencia no es aplicable en relación con quienes aún no lo ejercen, pues en estricto sentido lógico ni siquiera podría calificarse de "prórroga" la extensión de la etapa del tiempo de escalonamiento de estos últimos, porque no es posible "prorrogar" lo que aún no comienza a surtir sus consecuencias legales en forma efectiva, esto es, a generar obligaciones, remuneraciones, responsabilidades, y todo aquello que es inherente a la función pública. (...)**" (asunto resuelto por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez del "Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido Decreto.)

³¹ De acuerdo con la exposición de motivos y el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y Participación Ciudadana y Reforma Política, la razón por la cual se estableció este plazo de veinte años en el artículo tercero transitorio impugnado fue que al retardarse la pensión vitalicia por seis años más, permitiría sanear las finanzas del Poder Judicial del Estado de Morelos.

el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa.”

110. Ahora bien, como se mencionó, la duración del encargo no es un elemento accesorio al nombramiento de los magistrados locales en un régimen de transición ni a la función judicial, sino que, como se ha dicho, es una garantía indispensable para la independencia judicial.

111. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido lo siguiente:

*[E]sta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, **con una duración establecida en el cargo** y con una garantía contra presiones externas”².*

112. No pasa inadvertido lo resuelto por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, antes mencionadas, en el que la mayoría de los ministros consideró que el decreto que reformó al artículo cuarto transitorio de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establecía que la prórroga de los períodos de duración del encargo de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación era válido³.

113. Sin embargo, lo decidido en aquel asunto no se considera aplicable al caso, a partir de que existen diferencias de carácter sustancial entre ese asunto y el que se resuelve, toda vez que, además de que en aquel caso se impugnó la violación directa del artículo 99, párrafo décimo primero, Constitucional, atendiendo a que se trataba precisamente de magistrados de la Sala Superior del tribunal federal en mención, lo cual no ocurre en el caso, lo cierto es que las diferencias sustanciales entre ambos casos radican en que, en primer lugar, en el precedente de referencia se determinó que la ampliación a los cargos de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no excedía de los nueve que establecía la Constitución; y en segundo lugar, porque en ese asunto la mayoría de los Ministros que validó el decreto reclamado sostuvo que era posible modificar los ciclos de escalonamiento de los magistrados electorales porque al momento en que se publicó el decreto aún no se encontraban vacantes los puestos que deberían cubrir los nuevos magistrados y, por ende, no existía inconveniente constitucional para que se incrementara el periodo de duración de las etapas de los nuevos nombramiento y, además, porque al Senado sólo le corresponde elegir a las personas que ocuparían la titularidad de las magistraturas, mas no definir el período de escalonamiento, lo cual le corresponde al Congreso de la Unión.

114. En cambio, en el caso, como se precisó, la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio en análisis deriva de que, por un lado, mediante esa disposición se amplía la permanencia en el cargo de magistrados en funciones por un plazo que no concuerda con el sistema de designación previsto en la Constitución local. Y por otra parte, debido a que mediante su contenido se altera uno de los mecanismos básicos de la función jurisdiccional, como es el plazo de duración del encargo, al asignar un período de veinte años aplicable exclusivamente a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que se encontraban en funciones al hacerse la Declaratoria a la que se refiere la disposición Transitoria Primera, del decreto impugnado, y que es mayor al plazo de catorce años, previsto en la propia Constitución del Estado, para los Magistrados nombrados una vez entrada en vigor la reforma constitucional combatida.

115. Aunado a lo anterior, la prórroga del plazo en el encargo vulnera los derechos de seguridad jurídica y de acceso al cargo en condiciones generales de igualdad de los ciudadanos, pues privilegia injustificadamente a aquellos que ocupan el cargo frente a los ciudadanos que no lo estaban ocupando, al prorrogarlos anticipadamente y sin haber evaluado sus méritos. Es decir, la seguridad jurídica y el derecho de los

² Caso del *Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 75.

³ Este asunto se resolvió por mayoría de seis votos de los señores ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Votaron en contra los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.

ciudadanos a acceder al cargo en condiciones generales de igualdad se traducen en que las renovaciones se hagan en los plazos establecidos y con base en la evaluación de los méritos necesarios para ello.

116. Así, al modificarse el plazo de duración en el cargo y prorrogarlo en un plazo mayor al de catorce años, establecido actualmente en la Constitución local, se establece una diferencia entre quienes ya ocupan el cargo en relación con los que quieran acceder a él. Al respecto, es necesario recalcar que tanto los ciudadanos que, habiendo sido nombrados, no ocupaban el cargo al momento de la reforma, como los ciudadanos que en ese momento ya eran titulares de la función, se encuentran desde esta perspectiva en una posición equivalente frente al sistema de designación y renovación de la magistratura, por lo que se genera una situación de desigualdad entre condiciones similares, debido a que a los magistrados que ya contaban con el cargo se les extiende el plazo por uno mayor al de catorce años establecido actualmente en la Constitución local, que al que le corresponde a los designados una vez entrada en vigor la reforma respectiva.

117. Por último, el tercer artículo transitorio impugnado viola la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución General, ya que modifica la primera designación (ampliando la duración en el cargo) de los magistrados actualmente en funciones; determinación que se corrobora con el hecho de que el referido transitorio prorroga el plazo a veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis P./J. 94/2009 de rubro y texto:

“CONSEJEROS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2008, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del contenido de la citada disposición transitoria se advierte que la prevención que contiene, por una parte, es de naturaleza vinculatoria en cuanto sujeta a la Asamblea Legislativa a que dentro del término de treinta días contados a partir del inicio de vigencia del Decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actúe en los términos que en él se indican y, por otra, es facultativa porque prevé a favor del órgano legislativo secundario la atribución para establecer el procedimiento para determinar el número de Consejeros Electorales que estando actualmente en funciones, serán sujetos a la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 del citado Estatuto. Ahora bien, es regla elemental que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, se apliquen a eventos que sucedan bajo su vigencia; así, el principio de irretroactividad de las leyes está vinculado con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquel que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto. **En ese sentido es indudable que el artículo segundo transitorio del Decreto que entró en vigor el veintinueve de abril de dos mil ocho, al prever una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco (fecha de designación de los Consejeros), obra sobre el pasado modificando la forma de nombramiento (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo) de los Consejeros Electorales actualmente en funciones, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y, por ende, contrario al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”**

118. Atendiendo a las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto número mil seiscientos trece, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

119. **OCTAVO. Efectos.** La invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto número mil seiscientos trece por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, surtirá efectos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos.

120. Lo anterior, en el entendido de que, al haberse declarado la invalidez del artículo tercero transitorio en mención, esta decisión tiene como efecto que a los magistrados que se encontraban en el supuesto de dicha disposición transitoria les serán aplicables las condiciones de permanencia, temporalidad, ratificación e inamovilidad, vigentes al momento en que se expidió el nombramiento que cada uno de ellos ostentaba hasta antes de la entrada en vigor del Decreto número mil seiscientos trece (1613), por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, cuya disposición transitoria está siendo declarada inválida.

121. Por último, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Octavo Circuito, del Poder Judicial de la Federación, así como al Tribunal Superior de Justicia, al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como al Tribunal de Justicia Administrativa, del Estado de Morelos.

122. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 89, párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, y 109-ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto número mil seiscientos trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en atención a lo establecido en el considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-bis, párrafo séptimo, y 109-ter, párrafo cuarto así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-bis, párrafos sexto y octavo, y 109-ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, mediante el Decreto número mil seiscientos trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Se declara la invalidez de la disposición transitoria tercera del Decreto número mil seiscientos trece, publicado en el Periódico Oficial del estado de Morelos el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en los términos expuestos en el considerando séptimo de este fallo, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, en los términos precisados en el considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la fijación de la litis.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 89, párrafo décimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 89, párrafos décimo primero y décimo segundo, y 109-ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por no sobreseer respecto del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, derogado mediante el

Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán por no sobreseer respecto del artículo 89, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por no sobreseer respecto del artículo 89, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán por no sobreseer respecto del artículo 89, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por no sobreseer respecto del artículo 109-ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron a favor del proyecto.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada "Derogación del sistema de ratificación o reelección de los magistrados con base en su evaluación", consistente en reconocer la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-bis, párrafo séptimo, y 109-ter, párrafo cuarto, así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-bis, párrafos sexto y octavo, y 109-ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo.

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

En la sesión privada ordinaria celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del trece de julio de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2017.

I. Falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para impugnar leyes estatales que no estén directamente relacionadas con la vulneración de los derechos humanos.

En el considerando cuarto de la sentencia, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno fue coincidente en aceptar que, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, cuenta con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto mil seiscientos trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en el que, entre otras cuestiones, se modificó el sistema de permanencia de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa, y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, todos del Estado de Morelos, en las que se preveía que éstos serían nombrados por un periodo inicial de seis u ocho años, con la posibilidad de ser ratificados para un segundo periodo hasta completar catorce años en el cargo, para pasar a otro modelo en el que la inamovilidad de tales funcionarios jurisdiccionales sería por un periodo continuo de catorce años, sin necesidad de ratificación.

En contra de la citada reforma a la Constitución Política del Estado de Morelos, la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa promovió acción de inconstitucionalidad, alegando como motivos de invalidez la violación a los derechos de igualdad, no discriminación, legalidad, seguridad jurídica, así como el acceso a una justicia pronta y expedita.

Los argumentos de la Comisión accionante relativos a la transgresión de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, fueron dirigidos a cuestionar el artículo Tercero transitorio del Decreto de la citada reforma a la Constitución Política local, en el que se contempló ampliar, por única vez a los magistrados que se encontraran en funciones a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, su periodo de duración en el cargo hasta los veinte años, pues a su juicio, ello generaba un trato discriminatorio y desigual con respecto de otras personas que, tendrían que esperar hasta que los magistrados concluyeran su periodo de veinte años, para poder aspirar a ocupar las magistraturas que quedaran vacantes.

Con relación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, la Comisión actora apuntó que su transgresión se producía por haberse suprimido la posibilidad de evaluación y ratificación de los magistrados locales, pues con ello se dejaba de garantizar que la función jurisdiccional que aquellos desempeñan se lleve a cabo con excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Tomando en cuenta los motivos de invalidez alegados por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, así como el contenido del Decreto mil seiscientos trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad federativa, arribo a la conclusión de que el

organismo local de protección de derechos humanos no contaba con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, por virtud de la reforma a la Constitución Federal, publicada en el Periódico Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil seis, se adicionó el inciso g), a la fracción II, del artículo 105 del Texto Fundamental, para otorgar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Para los mismos efectos, también se concedió dicha legitimación a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, y del entonces Distrito Federal, para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales.

La reforma al inciso g), de la fracción II, del artículo 105 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de dos mil once, amplió la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales que vulneraran los derechos humanos, ya no solo de los previstos en la Constitución Federal, sino también los contemplados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. En este sentido, los organismos locales de protección de derechos humanos podrían hacer lo conducente con relación a las leyes emitidas por las Legislaturas de sus respectivas entidades federativas.

Ahora bien, debe considerarse que la incorporación del inciso g), a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, y sus posteriores reformas, en ningún momento consistieron en otorgar una legitimación amplísima a las Comisiones Nacional y estatales de derechos humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley o tratado internacional, sin importar su contenido, sino para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, pudieran cuestionar de forma abstracta la constitucionalidad de disposiciones de carácter general que fueran directamente violatorias de los derechos humanos.

Lo anterior se desprende del Dictamen de la Cámara de Diputados referente a la reforma constitucional que finalmente fue publicada el catorce de septiembre de dos mil seis, en donde se dijo lo siguiente:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992, la Comisión como objetivo logra que los actos de poder se ajusten a su cauce legal, sin menoscabo de las garantías individuales. De la misma manera busca prevenir los desvíos y propiciar que los abusos sean castigados, dándoles la certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, dentro del ámbito de su competencia, pues en atención a su desempeño práctico, ha sabido ganarse el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana.

Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté

cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales.

De igual forma es importante dotar a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas de la facultad para ejercer dentro de su esfera de competencia, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las legislaturas locales tratándose de los estados y en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; ya que con ello se permitirá que otorgar mayor certeza jurídica a dichas instituciones.”

Puede advertirse que, la intención del Poder Reformador de la Constitución, en ningún momento fue otorgar una amplia legitimación a las Comisiones de Derechos Humanos para cuestionar de forma abstracta, cualquier norma general mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, sino tan solo de aquellas que resultaran violatorias de los derechos humanos previstos en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

En este sentido, es que considero que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos, carecía de legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto mil seiscientos trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución de dicha entidad federativa, pues los artículos reformados se referían exclusivamente a la protección de las garantías jurisdiccionales de los magistrados de dicha entidad federativa para el eficaz desempeño de su función, los cuales de ninguna manera puede decirse que impacten de manera directa en los derechos fundamentales cuya transgresión alegó la citada Comisión local de Derechos Humanos.

II. Garantías de independencia judicial

En el Considerando Sexto de la sentencia, donde se analizó la constitucionalidad de la derogación del sistema de ratificación o reelección de los magistrados, con base en su evaluación, previsto en el Decreto mil seiscientos trece impugnado, se concluyó medularmente, que este resultaba acorde con las garantías de independencia judicial que las entidades federativas están obligadas a establecer, en términos de lo ordenado en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, pues en este caso, el legislador local en ejercicio de su facultad de libertad configurativa previó un plazo de permanencia de los magistrados locales de hasta catorce años continuos, lo cual se consideró por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, que resultaba un plazo razonable para garantizar la estabilidad de tales funcionarios, que es lo que busca proteger la Constitución Federal.

Conviene recordar que el principio de independencia judicial encuentra su fundamento en los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución Federal, en relación con lo establecido en los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que para la Carta Magna el Poder Judicial es un actor fundamental del modelo democrático, por lo que es necesario asegurar su autonomía e independencia frente a los otros dos poderes, ello con la finalidad de salvaguardar el derecho de todas las personas al acceso a la justicia pronta, completa e imparcial.

Importa señalar que el principio de independencia judicial se integra de diversas garantías que buscan proteger la función jurisdiccional desde la etapa de nombramiento de los juzgadores, hasta el desempeño de su encargo; asimismo, se ha considerado por este Tribunal Pleno que la violación al principio anteriormente mencionado implica necesariamente la violación a los principios de autonomía y de división de poderes, por lo que es de suma importancia que todas las legislaciones que regulan a los jueces y tribunales de las entidades federativas, cumplan con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios, en particular, aquellos aspectos que incidan en el procedimiento del nombramiento, duración de su encargo y protección contra presiones o injerencias externas.

En la controversia constitucional 99/2016, resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de os mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se arribó a la conclusión de que el contenido del principio de independencia judicial debe ser atendido por las entidades federativas de la siguiente manera:

“[...]

- a) Los Estados tienen un doble mandato: i) establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador para incluir las**

condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales; y ii) garantizar la independencia de jueces y magistrados, lo que significa que además de establecerse en la constitución y leyes locales las condiciones para la independencia, se presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia existente en un momento determinado).

- b) Por lo tanto, atendiendo a estas obligaciones y enfocándonos en lo relativo a jueces y magistrados, la independencia judicial, como principio, se desenvuelve en una serie de garantías relativas al adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a evitar presiones externas (que como se dice en el texto constitucional, corresponde a las condiciones de ingreso, formación y permanencia, las cuales deben de estar garantizadas y establecidas en la normatividad de las entidades federativas).*
- c) Así, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional. Es decir, que exista idoneidad en la designación de jueces y magistrados locales. Al respecto, de manera específica, se exige:*
 - a. El cumplimiento de ciertos requisitos para ser designado en el cargo de magistrado local.*
 - b. La consagración de la carrera judicial, indicando (esto no como una obligación) que los nombramientos de jueces y magistrados serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.*
- d) Por lo que hace a la garantía de inamovilidad en el cargo¹, ésta se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en el cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción; las cuales tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica; las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.*
- e) Siendo que, sobre la garantía de estabilidad en el cargo, el texto constitucional determina que debe existir:*
 - a. Seguridad económica de jueces y magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).*
 - b. La determinación objetiva en las constituciones o leyes locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de los magistrados o magistradas (las entidades tienen libertad de configuración para imponer el tiempo de mandato, siempre que no sea temporal ni periódico).*
 - c. La posibilidad de ratificación para el caso de los magistrados (los dictámenes de no ratificación deben ser emitidos con motivación reforzada), pudiendo ser una ratificación por tiempo definido o indefinidamente; y*
 - d. La inamovilidad judicial para los magistrados que hayan sido ratificados, como una prerrogativa consistente en que tras esa ratificación o reelección únicamente podrán ser separados de sus encargos en los términos establecidos por las Constituciones y las*

¹ Que no debe confundirse con lo que en nuestra jurisprudencia hemos señalado como la inamovilidad adquirida por los magistrados tras una ratificación o reelección en el encargo. Una es un género y la otra una de sus especies.

leyes de Responsabilidad de los servidores públicos de los Estados que cumplan con el resto de garantías establecidas para su protección.

f) Por último, se requiere el respeto a la autonomía de gestión presupuestal de los poderes judiciales locales como un elemento clave para salvaguardar la independencia judicial.”

En ese sentido, queda claro que las entidades federativas tienen la obligación de garantizar la independencia de los magistrados y jueces en sus constituciones y leyes orgánicas, estableciendo las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los integrantes del Poder Judicial.

Ahora bien, en el párrafo 82 de la sentencia se señaló lo siguiente:

“82. Debe precisarse que si bien los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no forman parte del Poder Judicial local, se considera que, atendiendo a que realizan labores de carácter jurisdiccional y que para ser Magistrado del tribunal administrativo se deben cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado de uno de los órganos judiciales, como expresamente se establece el artículo 109 bis de la Constitución de esa entidad federativa, se concluye que en este caso resulta aplicable el principio de inamovilidad judicial, en iguales términos que a los Magistrados pertenecientes al Poder Judicial del Estado.”

Si bien, estoy de acuerdo con el párrafo antes transcrito y con las conclusiones a las que arribó el Tribunal Pleno respecto del Considerando Sexto de la sentencia, estimo necesario precisar que las garantías que protegen la independencia judicial son idénticamente aplicables a quienes desempeñan la función jurisdiccional en Tribunales administrativos, sin importar su especialidad.

De esta forma, la estabilidad en el cargo, la irreductibilidad de sus percepciones, el derecho a un haber de retiro cuando el cargo no es vitalicio, así como la prohibición de su remoción sin causa justificada, resultan conducentes para proteger la independencia de quienes desempeñan la función jurisdiccional, sin que sea relevante para ello que quienes la lleven a cabo pertenezcan formalmente al Poder Judicial, tanto Federal, como de las entidades federativas; o bien, que las personas que ejerzan la función como magistrados de tribunales administrativos deban cumplir con los mismos requisitos para ocupar tales cargos, que los que se exigen para ser magistrado en el Poder Judicial del ámbito correspondiente.

Lo anterior es así, pues no es la materia sobre la que se pronuncia el derecho, ni la adscripción formal a una determinada rama del poder público lo que hace necesario establecer garantías en favor de jueces o magistrados, sino la protección a la independencia de quienes desempeñan la función pública de impartición de justicia.

III. Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del Decreto mil seiscientos trece.

En el Considerando séptimo de la sentencia, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el artículo tercero transitorio del Decreto mil seiscientos trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos resultaba inconstitucional, puesto que tal precepto transitorio modificó el plazo de permanencia de los magistrados locales que se encontraba en funciones al momento de entrar en vigor el citado Decreto, para continuar desempeñando su función hasta los veinte años contados a partir de su primera designación, no obstante que el periodo original para el que fueron nombrados solo les permitía permanecer desempeñando su función hasta un máximo de catorce años, en el caso de haber conseguido su ratificación. Para mayor claridad, se transcribe el artículo que finalmente fue declarado inválido:

“TERCERA. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la Declaratoria a la que se refiere la Disposición Transitoria Primera, por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes.”

De acuerdo con el criterio mayoritario, el plazo de nombramiento de los magistrados, al estar previa y específicamente preestablecido, resulta inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, pues ello permite dotar de certeza a las condiciones de temporalidad del ejercicio de la

función jurisdiccional, pues de admitir que el plazo de permanencia pudiera ser modificable por el legislador, tal situación podría derivar en una afectación a la independencia judicial que disminuiría la calidad de la justicia a la que tienen derecho todas las personas.

Adicionalmente, se sostuvo que la prórroga del plazo en el encargo de los magistrados locales a quienes aplicaba el artículo tercero transitorio vulneraba los derechos de seguridad jurídica y de acceso a dichos puestos en condiciones generales de igualdad de los ciudadanos, pues con ello se privilegió injustificadamente a aquellos que se encontraban en el cargo de magistrada o magistrado, frente a otros ciudadanos que no lo estaban ocupando, sin haber evaluado sus méritos.

Finalmente se sostuvo que el tercer artículo transitorio impugnado violaba la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución General, al haber modificado la primera designación de los magistrados que estaban en funciones a la entrada en vigor del Decreto impugnado, ampliándose así el periodo de su encargo de catorce a veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación.

Discrepo del criterio mayoritario pues estimo que, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para establecer el tiempo que pueden permanecer los magistrados locales en el ejercicio de su encargo, el cual puede consistir en un periodo único, o bien, de un primer periodo por un tiempo definido, que puede dar lugar a otro periodo que, incluso, puede resultar vitalicio sujeto a una previa evaluación que permita la ratificación en el cargo.

En cualquier caso, el plazo que el legislador local disponga para la permanencia de quienes desempeñan la función jurisdiccional, debe ser razonable y acorde con su ejercicio, así como para garantizar la independencia judicial y la estabilidad de quienes la llevan a cabo.

En este contexto, la disposición transitoria que fue declarada inválida de acuerdo con las consideraciones sustentadas por la mayoría de este Tribunal Pleno, de ninguna forma contravenía los principios previstos en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, que tienen por fin garantizar la autonomía e independencia de la función jurisdiccional de quienes realizan tal labor en las entidades federativas. Por el contrario, el artículo tercero transitorio del Decreto mil seiscientos trece, ampliaba el plazo de permanencia de los magistrados de dicha entidad federativa, por lo que no solo no se afectaba la estabilidad del cargo de tales funcionarios, sino que además la fortalecía.

En este sentido, no encuentro base constitucional alguna para sostener que el legislador local carece de atribuciones para ampliar, por virtud de una disposición transitoria, el plazo de duración de quienes se desempeñan como magistrados en los órganos jurisdiccionales de una entidad federativa. Caso distinto sería si, por virtud de una reforma legislativa, se redujera el plazo de los nombramientos de magistrados y jueces, pues ello, sin duda, resultaría contrario a la garantía de estabilidad que protege la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, prevista en el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal.

Por otra parte, discrepo también de lo señalado por la mayoría del Tribunal Pleno, respecto de que la disposición transitoria que fue declarada inválida, afectaba los derechos de seguridad jurídica y de acceso al cargo de magistrados en condiciones generales de igualdad de los ciudadanos del Estado de Morelos, así como la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución General, al haber modificado la primera designación de los magistrados que estaban en funciones a la entrada en vigor del Decreto impugnado.

Lo anterior, pues una disposición transitoria como la que fue invalidada, que ampliaba el periodo de duración de los magistrados, no puede decirse que afecte los derechos de persona alguna, menos aún de forma retroactiva, lo cual fue reconocido en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, en los términos que quedaron plasmados en el párrafo 157 de dicha sentencia, el cual me permito transcribir:

“157. En cuanto al segundo aspecto relacionado con la presunta retroactividad de la disposición reclamada, debe decirse que también resulta infundado el argumento; en primer lugar, porque su contenido rige a futuro, es decir, a partir de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación; en segundo lugar, porque al momento en que se inicia la renovación escalonada que regula no existe persona alguna identificable que haya sufrido perjuicio alguno con su expedición y aplicación, cualquiera que sea el tiempo con el que se le programe, pues es obvio que nadie podría saber con

anticipación si tiene el derecho o no para aspirar a cubrir las futuras vacantes que se vayan produciendo al interior del tribunal cuando ni siquiera se le ha convocado a participar en algún procedimiento para una designación posterior; y en segundo lugar, porque la norma ningún daño ocasiona a quienes ya se habían ubicado en los supuestos de la norma transitoria antes de su reforma, sino que más bien les produce una mayor estabilidad en el cargo.”²

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de trece de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2017

En sesión virtual de trece de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad citada al rubro.

Si bien coincido con el proyecto en cuanto a la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-bis, párrafo séptimo, y 109-ter, párrafo cuarto así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-bis, párrafos sexto y octavo, y 109-ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, mediante el Decreto 1613, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete; respetuosamente, me aparto de las consideraciones que sostienen la invalidez de la disposición Tercero Transitoria del referido Decreto.

En relación con lo anterior, la ejecutoria señala que dicho artículo Tercero Transitorio es inconstitucional, toda vez que se alteró injustificadamente el plazo para el cual se les otorgó su nombramiento a los Magistrados del Estado de Morelos, lo cual constituía una transgresión al principio de independencia judicial y a los derechos de seguridad jurídica y acceso al cargo en condiciones de igualdad.

No obstante, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría en los términos expuestos, pues me parece que la regulación de un régimen transitorio para los Magistrados locales que ya contaban con el cargo al momento en que entró en vigor el Decreto impugnado no resultaba violatorio del principio de legalidad ni del de independencia judicial.

Lo anterior, ya que el artículo Tercero Transitorio del Decreto impugnado no debía ser interpretado de forma aislada a las demás disposiciones, sino que, contrario a ello, debía interpretarse armónicamente con las demás disposiciones que regulan el sistema de permanencia en el encargo de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, previsto en la Constitución del Estado de Morelos, también se debían tomar en cuenta las razones del constituyente local, sin perder de vista las finalidades que en la expedición de un ordenamiento cumplían las disposiciones transitorias.

En efecto, de la implementación del Transitorio en mención, se advertía que además de brindar certeza respecto de la situación jurídica de los Magistrados que ya contaban con el cargo durante la transición del esquema de ratificación al de período único, dicho Tercero Transitorio también tenía como objeto generar un lapso razonable que permitiera establecer y desarrollar el mecanismo para generar los recursos para el pago del haber por retiro, proponiéndose además que dichos recursos no sólo debían provenir del presupuesto que

² Aprobado por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebollo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez del **“Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008”**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido Decreto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular

se destinara anualmente a los Tribunales, sino también de las aportaciones que hicieran los propios Magistrados.

De esa suerte, a mi modo de ver, se trataba de una norma que era consecuencia del cambio de esquema en relación con la permanencia de los Magistrados locales, previsto en el Decreto combatido, en tanto que la función de dicho artículo Tercero Transitorio se restringía exclusivamente a regular un aspecto relacionado con esa transición, como es la situación jurídica de los Magistrados locales que ya contaban con el cargo al momento en que entró en vigor la reforma constitucional local; lo cual es acorde con el objeto de este tipo de normas transitorias.

Finalmente, tampoco comparto que el régimen transitorio en comento vedara el derecho de acceso al cargo en condiciones de igualdad, pues me parece que no era factible considerar que los Magistrados locales que hubiesen obtenido el cargo conforme a la reforma constitucional local se encontraban en condiciones iguales a los que ya se encontraban ejerciéndolo con anterioridad, pues cada uno de los supuestos se regían bajo un sistema distinto.

Por lo expuesto es que respetuosamente voté en contra de este punto, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de trece de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2017

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones celebradas los días nueve y trece de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos contra el decreto emitido por el Congreso del Estado con el número mil seiscientos trece (1613),¹ por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, que regulaban la duración en el cargo y posibilidad de ratificación de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.

En el apartado "*CUARTO. Causales de improcedencia*" de la sentencia, se decretó el sobreseimiento respecto de los artículos 89, párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, y 109-ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, debido a que no se formularon argumentos en su contra.

En el apartado "*SEXTO. Estudio de fondo. Derogación del sistema de ratificación o reelección de los magistrados con base en su evaluación*", por unanimidad de once votos, se reconoció la validez de la derogación y modificaciones que sufrieron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos,² en los cuales se preveía (antes del decreto impugnado) que los Magistrados durarían en su cargo un primer periodo de seis años y podrían ser ratificados para cubrir un periodo adicional por ocho

¹ En específico se impugnó lo relativo a la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al artículo 89, párrafos segundo, quinto, sexto y décimo y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero, quinto y sexto, y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como del artículo tercero transitorio del referido Decreto, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

² Se reconoció la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-bis, párrafo séptimo, y 109-ter, párrafo cuarto, así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-bis, párrafos sexto y octavo, y 109-ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

años más, y luego, con motivo de la reforma, se estableció que los Magistrados durarían un periodo de catorce años, sin posibilidad de ratificación.³

Finalmente, en el apartado “*SÉPTIMO. Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto combatido*”, por mayoría de ocho votos, se declaró la invalidez del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, en el que se había determinado que los Magistrados que en el momento de la reforma estuvieran ocupando dichos cargos durarían, por única ocasión, veinte años.

En la sesión respectiva manifesté que formularía un voto concurrente a efecto de precisar, por una parte, algunas razones adicionales por las que consideraba que en el presente caso estaba de acuerdo con la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados del Estado de Morelos (considerando sexto), y por otra, para aclarar por qué voté por la invalidez de la ampliación del plazo contenida en el artículo tercero transitorio del decreto combatido (considerando séptimo).

En atención a ello, a continuación formulo el presente voto.

1. Razones por las que voté por la validez de la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados del Estado de Morelos.

Tal como lo señalé en la sesión de trece de julio de dos mil veinte, en el presente caso compartí la determinación de validez respecto de la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados del Estado de Morelos; sin embargo, considero necesario aclarar que, además de las razones expuestas en el proyecto presentado por el ponente, y avaladas por la mayoría, mi voto en ese sentido atendió principalmente a que del análisis histórico-evolutivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos advertir que cuando el Constituyente introdujo el sistema de ratificación de Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados –actualmente previsto en su artículo 116, fracción III–, lo hizo con el fin de fortalecer la estabilidad e inamovilidad de dichos juzgadores –que son quienes integran el órgano cúpula del Poder Judicial en las Entidades Federativas–, sin que ello implicara que la ratificación fuera la única forma de lograr o alcanzar esa finalidad.

Esto es, si bien el Constituyente Federal introdujo en el mencionado precepto la “reelección” de los Magistrados locales, ello no implicó que las legislaturas de los Estados tuvieran que prever necesariamente en sus Constituciones y leyes orgánicas dicha figura, pues como dije, la pretensión principal fue que se garantice la estabilidad de tales funcionarios, una vez definido el tiempo que durarán en su encargo.

Lo anterior se puede corroborar de los siguientes antecedentes:

- a) El sistema de reelección de Magistrados se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno. Previo a esa reforma, la Constitución Federal no hacía referencia alguna a la reelección o posibilidad de ratificación de los Magistrados, ya fuera Federales o locales.

Fue con motivo de la citada reforma que se reguló, en el artículo 73, fracción VI, base cuarta, último párrafo,⁴ la posibilidad de reelegir a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del

³ En la sesión, las Ministras y los Ministros señalaron que estaban conscientes de que esta decisión implicaba un cambio de criterio en relación con los precedentes de esta Suprema Corte, y yo, en específico, hice mención de la acción de inconstitucionalidad 79/2015, en la cual se había impugnado una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz que establecía que los Magistrados de ese Estado durarían en su cargo diez años “improrrogables”, lo que implicaba que, *de facto*, había quedado eliminada la posibilidad de reelección o ratificación. En ese asunto, el Pleno determinó que resultaba inconstitucional que se hubiese eliminado la posibilidad de ratificación de los referidos Magistrados.

Asimismo, destacué la importancia de tomar en cuenta las características y condiciones particulares que tiene la Constitución de Morelos respecto de estas reformas al Poder Judicial local, y que me sumaría a la mayoría, con consideraciones diferentes, para aclarar que, en este caso, se justifica la determinación tomada por el Estado, coincidiendo en que no hay una libertad de configuración absoluta de los Estados en el marco Constitucional Federal.

⁴ “Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes.

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 19 DE FEBRERO DE 1951)

^{4º}.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos, por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la

entonces Distrito Federal y territorios federales, y en el diverso 97, primer párrafo,⁵ la posibilidad de reelegir a los Magistrados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos que dio origen a la citada reforma constitucional se mencionó, entre otras cuestiones, que:

[...]

Ha habido oportunidad en el cuerpo de esta exposición de fundamentar por qué los Ministros actualmente integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben permanecer en sus cargos, con su carácter de inamovibles. Sin embargo, el Ejecutivo estima que es conveniente mantener el principio de la inamovilidad en forma de hacer compatible su vigencia con un sistema que permita a la Suprema Corte de Justicia corregir los errores que eventualmente se cometen al hacer las designaciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. En efecto, la experiencia demuestra que el hecho de que una persona tenga buenos antecedentes para ocupar un cargo judicial, no siempre garantiza el acierto en los nombramientos. La función judicial reclama atributos y cualidades que muchas veces no se acreditan si no una vez que se está en el desempeño de aquélla. Por eso piensa el Ejecutivo que debe adoptarse como norma permanente el criterio que el Constituyente de 1917 sostuvo como transitorio en este respecto,⁶ a saber: que los funcionarios judiciales sean designados por un plazo prudente, que permita a la Suprema Corte apreciar su capacidad y eficacia y que expirado ese período de prueba, los funcionarios reelectos adquieran, entonces sí, la inamovilidad. Las reformas constitucionales que iniciamos tienen la significación inmediata de reafirmar para el futuro la vigencia del principio de la inamovilidad judicial, que realmente queda intocado.

La Suprema Corte de Justicia goza constitucionalmente de la facultad de designar a los Magistrados de Circuito y jueces de Distrito. Esta norma no se varía en lo absoluto, pues el Ejecutivo reconoce que aquélla es el órgano más apropiado para escoger a los titulares de otros Tribunales del Poder Judicial de la Federación y, ahora, al proponer temperancias al principio de la inamovilidad, da nueva muestra de la confianza que debe merecer el más Alto Tribunal de la Federación, pues deja a su responsabilidad, discreción y medida, el establecimiento de una magistratura federal eficaz y honrada, por la selección que haga en el presente - a través del régimen transitorio de la iniciativa - o en el futuro, mediante el término de prueba que se propone, de los nuevos funcionarios.

Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara, en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán éstos sustituidos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Magistrados y los jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente”.

⁵“(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 19 DE FEBRERO DE 1951)

Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran reelectos, o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

[...].”

⁶ Cabe señalar que en la Constitución de 1917 se estableció (en el artículo 94, segundo párrafo), que: “Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior”.

Por eso la iniciativa no altera el artículo 94 de la Constitución en lo que se refiere a la actual integración de la Suprema Corte de Justicia, y propone la reforma del primer párrafo del 97, a efecto de que los Magistrados de Circuito y los jueces de Distrito que sean objeto de nueva designación, antes de adquirir el carácter de inamovibles, permanezcan cuatro años ininterrumpidos en el ejercicio de su encargo; pero al mismo tiempo, por estimarlo así justo, establece en sus artículos transitorios, que los actuales jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, que a través de la selección que esperamos haga la Suprema Corte, sean nuevamente designados y hayan estado permanentemente en sus cargos durante dichos cuatro años, sean ya inamovibles.

En realidad, queremos insistir en que la prueba de cuatro años, a que debe quedar sujeto, en el presente o en el futuro todo juez federal designado por la Suprema Corte, es únicamente para que se pueda aquilatar su honestidad, capacidad y eficacia en el desempeño de su encargo, con lo cual se lograrán dignos titulares de los órganos federales de la justicia.

El nuevo sistema transitorio de la inamovilidad se explica también, por la radical transformación que en cuanto a la redistribución de competencias en amparos se consulta, lo cual motiva la creación de Tribunales Colegiados de Circuito.

Desgraciadamente, hemos de reconocer, de acuerdo con la opinión pública generalmente pronunciada en este sentido, que los noblismos ideales de la inamovilidad no han dado sus frutos en la justicia común y que es preferible por tanto su renovación y mejoramiento.

Reconocer que es indispensable renovar y mejorar la administración de justicia del Distrito y Territorios Federales no significa, como lo dije ya en mi mensaje de septiembre, ignorar que entre los actuales titulares de la Magistratura varios hay que la honran con su conducta ejemplar pública y privada. Es simplemente constatar, como un hecho doloroso pero cierto, que la opinión pública ha hecho perdido la confianza en que esas virtudes adornen a todos los jueces y Magistrados.

La reforma propuesta que suprime la inamovilidad en la justicia del fuero común, se adiciona con la declaración constitucional de que los funcionarios que a ella pertenezcan, podrán ser reelectos. Creemos de esta manera que podrá realizarse un doble objetivo: el de que juristas distinguidos tengan aliciente adecuado para prestar sus servicios en esta rama de la administración de justicia tan necesitada de renovación, y el de que se pueda lograr, a través del tiempo y de la selección, una magnífica magistratura”.

Mientras que del proceso legislativo respectivo se puede advertir que el Constituyente compartió la iniciativa propuesta.⁷

- b) El diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete se modificó por completo el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con motivo de esa reforma, en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 se estableció:

“Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”.

Cabe señalar que en la iniciativa presentada por el Ejecutivo no se hizo alguna mención específica en relación con la posibilidad de reelección o ratificación de los Magistrados. Fue hasta el dictamen elaborado por la Cámara de origen (Senadores) que se indicó:

“[...]

El párrafo sexto de la fracción que se analiza cumple una de las necesidades insoslayables a fin de lograr una verdadera independencia del poder judicial: la de permanencia en el cargo.

⁷ Ver en específico el dictamen elaborado por la Cámara de Origen (Diputados), así como la intervención de los diputados Rafael Corrales Ayala y Alberto Trueba Urbina, y el dictamen elaborado por la Cámara revisora (Senadores).

Para mantener autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social personal y familiar, se establece que los magistrados durarán en su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos del Estado. Esto es, quien sea ratificado en su cargo de magistrado por su eficiente desempeño y por su probidad, después de esa ratificación, sólo podrá ser relevado por causa justificada. Es indudable que las leyes de cada entidad federativa podrán hacer extensiva esa inamovilidad, señalando los requisitos de la misma, a otros servidores públicos encargados de impartir justicia, pero en la Constitución se establece ya el principio de inamovilidad de los magistrados”.

Posteriormente, en la discusión que se llevó a cabo en la referida Cámara, el Senador Sobarzo Loaiza señaló:

“[...]

Para hacer posible las garantías de seguridad jurídica establecidas en el Artículo 17 Constitucional, especialmente a la luz de la nueva redacción propuesta, se requiere de la independencia de magistrados y jueces en todo el ámbito nacional.

Resulta claro que no puede haber seguridad jurídica concebible sin división de poderes, pues este principio no sólo aparta a los Estados de la posibilidad de caer en el absolutismo, sino que es presupuesto indispensable para que cada uno de ellos cumpla adecuadamente su función sin intromisiones de los otros.

Por lo tanto, hay que establecer los medios adecuados, como se busca en la Iniciativa, para lograr una verdadera independencia del Poder Judicial en todas las Entidades del país y que los jueces no tengan más norma rectora que la ley.

Hay que superar todo vestigio de caciquismo estatal en torno a la administración de justicia y cerrar las puertas a las arbitrariedades a que conduce el hecho de que los jueces estén supeditados en ocasiones a gobernantes o sujetos a caprichos de ámbito local.

Una de las condiciones básicas para garantizar la independencia de los altos funcionarios judiciales es la estabilidad en el cargo, pues ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a Derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto.

Ya lo decía Alexander Hamilton en "El Federalista", hace doscientos años, que la adhesión uniforme e inflexible a la ley, indispensable en los tribunales de justicia, manifiestamente no puede esperarse de jueces que estén en posesión de sus cargos en virtud de designaciones temporales. Y a ello agregaba: "Los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia”.

De ahí, pues, la trascendencia de la disposición que se pretende incluir en la fracción III del Artículo 116, que establece que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, que podrán ser reelectos, y que si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”.

Por su parte, el Dictamen de la Cámara revisora (Diputados) precisó:

“[...]

Se propone también que a nivel constitucional se salvaguarde la facultad de cada tribunal superior de justicia de designar a los jueces de primera instancia o a los que, con cualquier denominación, sean equivalentes a éstos en las entidades federativas y que se asegure la permanencia en el cargo de los funcionarios judiciales para mantener autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social, personal y familiar del juzgador. Al efecto se establece que

los magistrados durarán en su encargo el tiempo que señalasen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los estados. Las leyes de cada entidad federativa podrán hacer extensiva esa inamovilidad, señalando los requisitos de la misma, a otros servidores públicos encargados de impartir justicia, pero en la constitución se establece ya el principio de inamovilidad, el artículo 116 de la minuta en examen consagra el principio de remuneración adecuada e irrenunciable, remuneración que podrá [sic] ser disminuida durante el desempeño de la función judicial, corolario necesario de la independencia judicial".

De lo anterior puede advertirse que la razón por la que se introdujo la figura de la reelección de los Magistrados locales en el artículo 116, fracción III, de la Constitución, fue principalmente generar estabilidad y permanencia en el cargo de los Magistrados.

Pero de esa reforma no se advierte que el Constituyente haya establecido que todos los Congresos Estatales estuvieran obligados a prever en sus Constituciones la figura de la reelección o ratificación en el cargo de Magistrados, sino que solamente se estableció la posibilidad de que ello pudiera hacerse así, como una forma de garantizar la estabilidad y permanencia a los citados juzgadores que, como cabeza de los Poderes Judiciales, requieren contar con medidas especiales que garanticen su autonomía e independencia.

De ahí que considere que en este aspecto, las legislaturas locales cuentan con cierta libertad configurativa, pues si bien están obligadas a salvaguardar los principios que garantizan la función jurisdiccional, entre los que se encuentran los de estabilidad y permanencia, ello no implica que tal salvaguarda deba satisfacerse necesariamente a través de la figura de la reelección de los Magistrados.

En este sentido, desde mi perspectiva, son las propias legislaturas de los Estados quienes, dependiendo de las características propias de sus Entidades, pueden determinar cuál es la mejor forma de cumplir con las garantías judiciales establecidas en la Constitución Federal, y en consecuencia, establecer –o no– en sus Constituciones y leyes orgánicas la figura de la reelección de los Magistrados como una forma de cumplir con las referidas garantías.

Ello en el entendido de que si los Constituyentes locales optan por no establecer la reelección de Magistrados, entonces deberán justificar el por qué de su decisión; y en ese caso, serán esas razones, junto con el análisis de la legislación correspondiente a la Entidad respectiva, las que podrán someterse a control constitucional y determinar la validez o no de la reforma o sistema respectivo.

Una vez precisado lo anterior, considero que en el caso específico del Estado de Morelos –motivo de análisis en el presente asunto– debe tomarse en consideración que el marco normativo anterior a la reforma impugnada preveía que los Magistrados podían durar un primer periodo de seis años, con posibilidad de reelegirse o ratificarse para un segundo periodo con duración de ocho años más, esto es, catorce años en total.

Por lo tanto, si en el presente caso la reforma combatida implicó que en lugar de dos periodos, tuvieran uno solo por un lapso de catorce años –igual al tiempo total que podían durar anteriormente si se completaban los dos periodos referidos–, puede advertirse que, desde la perspectiva de la estabilidad y permanencia de los Magistrados de esa Entidad, no se transgredieron en forma alguna las garantías judiciales a que se ha hecho referencia.

Ahora bien, debo señalar que lo anterior no implica que los Magistrados del Estado de Morelos que sean nombrados por un único periodo de catorce años no puedan ser supervisados y, en su caso, sancionados por no cumplir su encargo con honradez o por incurrir en algún tipo de responsabilidad, pues no debemos olvidar que tales funcionarios se encuentran sometidos al sistema nacional anticorrupción, e incluso pueden ser sujetos de juicio político.

Finalmente, estimo necesario precisar que si bien el sentido en que se votó el presente asunto –en cuanto al aspecto que aquí se analiza– parecería un abandono del criterio establecido en precedentes del Tribunal

Pleno⁸ en los que se analizaron diversos actos y normas (reformas a Constituciones y leyes locales) que incidían en la ratificación de Magistrados, lo cierto es que, desde mi particular punto de vista, ello no necesariamente debe entenderse así, pues por una parte, los precedentes y el presente asunto guardan diferencias que justifican la votación diferenciada,⁹ y por otra, como lo señalé en párrafos precedentes, mi

⁸ Ver:

- Amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99, todos resueltos en sesión de once de septiembre de dos mil, por mayoría de nueve votos, el Tribunal Pleno se pronunció sobre la posibilidad de reelegir o ratificar a los Magistrados de los Tribunales locales, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El análisis constitucional se hizo derivado del reclamo efectuado por diversos Magistrados del Estado de Colima, quienes impugnaron la omisión del Congreso local de ratificarlos en su encargo y la inminente toma de protesta a nuevos Magistrados.

En todos esos asuntos, el Tribunal Pleno concluyó, entre otras cuestiones, las siguientes:

- La Constitución Federal contiene un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos Estatales en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados.
- Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de los tribunales que los integran.
- Para ello, se debe consagrar la inamovilidad de esos Magistrados.
- La regla específica sobre la inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos previstos en la Constitución Federal y uno que deberán precisar las Constituciones locales.

Los primeros consisten en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales y que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

El requisito que debe preverse en las Constituciones locales es el relativo al tiempo específico como período en que deben desempeñar su cargo los Magistrados.

- La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde que el Magistrado inicia el ejercicio de su encargo, dado los requisitos de honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados Magistrados, así como de la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirven a los Poderes Judiciales Locales.
- La posibilidad de ratificación de los Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados, consagrada en la fracción III, penúltimo párrafo, del artículo 116 de la Constitución Federal, como condición para obtener la inamovilidad judicial, debe entenderse referida a la actuación del funcionario judicial y no a la sola voluntad del órgano u órganos que tengan la atribución para decidir sobre su ratificación, en tanto que el principio relativo se ha establecido como una de las formas de garantizar la autonomía e independencia judicial, no sólo como un derecho del servidor público sino, principalmente, como una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, por lo que la posibilidad de ratificación se sujeta a lo siguiente:

1) La premisa básica de que el cargo del Magistrado no concluye por el solo transcurso del tiempo de duración del cargo previsto en las Constituciones locales;

2) A la condición relativa de que el Magistrado haya cumplido el plazo del cargo; y

3) A un acto administrativo de orden público de evaluación de la actuación del Magistrado, que se concreta en la emisión de dictámenes escritos que precisen las causas por las que se considere si aquél debe o no ser ratificado, antes de que concluya el período de duración del cargo, para no afectar la continuidad en el funcionamiento normal del órgano jurisdiccional y, preferentemente, aplicando reglas fijadas de antemano y que sean del conocimiento público para garantizar que la calificación realizada atienda a criterios objetivos, lo que implica un examen minucioso del desempeño que haya tenido y, por tanto, un seguimiento de la actuación del Magistrado que consta en el expediente abierto al designarse para ocupar el cargo y que se apoye con pruebas que permitan constatar la correcta evaluación en la carrera judicial y su comprobación con medios idóneos, como puede ser la consulta popular, ya que los requisitos exigidos para la designación, entre ellos, la buena reputación y buena fama en el concepto público, tienen plena vigencia para el acto de ratificación.

- **Acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001**, en la que se impugnaron los artículos 69 de la Constitución y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, en cuanto preveían un sistema que no contemplaba la posibilidad de reelección de los Magistrados del Tribunal Electoral para el periodo inmediato siguiente a la terminación de su encargo.

En ese asunto se indicó, a partir de las jurisprudencias derivadas de los precedentes (amparos en revisión) antes referidos, que los preceptos reclamados transgredían la garantía de independencia judicial de los tribunales locales consagrada en los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, inciso c), de la Constitución Federal.

- **Controversia constitucional 9/2004**, en la que se concluyó que el sistema de ratificación del Estado de Jalisco (vigente en esa época), esto es, el período de duración de siete años, con la posibilidad de ratificación por otros diez años, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, no podía considerarse contraria a la estructura y la función del Poder Judicial de la entidad, ya que contemplaba un sistema de ratificación en el que se preveía una evaluación objetiva (no discrecional) de los magistrados sujetos a examen de ratificación; dicho sistema, se dijo, constituía al mismo tiempo un derecho de los magistrados y una garantía de la sociedad. Asimismo se mencionó que la inamovilidad no podía ser vitalicia, por lo que la limitación a 10 años que se preveía en la Constitución local, resultaba constitucional.

- En la diversa **controversia constitucional 4/2005**, el Tribunal Pleno consideró que el Estado de Tlaxcala había incumplido con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 17 de marzo de 1987 (en el que se había establecido que: "*Las legislaturas de los estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este Decreto*"). Ello, pues no había establecido en su Constitución o en ley la posibilidad de que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al término de su encargo, pudieran ser reelectos, y consecuentemente, pudieran alcanzar la inamovilidad.

Del referido precedente derivó la jurisprudencia P.J.J. 19/2006, de rubro: "**MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO**".

- Finalmente, la **acción de inconstitucionalidad 79/2015**, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz —y por extensión del artículo 59 de la Constitución local— en la porción que establecían que los Magistrados durarían en su cargo diez años IMPRORRIGABLES (la invalidez fue únicamente respecto del término "improrrogables").

⁹ En los **amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99**, pueden advertirse las siguientes diferencias con el presente asunto:

- a) Los precedentes derivaron de amparos en revisión, mientras que el presente asunto se trata de una acción de inconstitucionalidad.
- b) La interpretación constitucional realizada en esos precedentes se efectuó sin que se hubiera reclamado alguna norma jurídica, mientras que en este asunto sí se impugnó una norma de una Constitución local.
- c) En la legislación del Estado de Colima, vigente en la época en que se presentó la problemática analizada en los precedentes, sí se preveía la posibilidad de reelección, pero no se reguló el procedimiento que debía seguirse para ello; mientras que en la

postura no implica que los Gobiernos de los Estados no deban o puedan establecer en sus Constituciones la reelección o ratificación de Magistrados, sino que, atendiendo a su libertad configurativa, pueden hacerlo o no, dependiendo de sus circunstancias particulares, siempre y cuando ello quede debidamente justificado.

2. Razones por las que voté por la invalidez de la ampliación del plazo contenida en el artículo tercero transitorio del decreto combatido.

En relación con el sentido de mi voto respecto de este punto, simplemente considero conveniente precisar que además de las razones sostenidas por la mayoría, y reflejadas finalmente en la sentencia, el sentido que prevaleció en este punto (y el cual compartí) es coincidente con la postura que señalé al formular voto particular en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada –relativas a la impugnación de la ampliación del plazo de diversos Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación–, en donde indiqué, entre otras cosas, que compartía *“lo sostenido en el proyecto en el sentido de que la disposición impugnada transgrede el principio de irretroactividad porque las consecuencias de la disposición reformada ya se estaban actualizando en el tiempo, por lo que incidió en las situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de la disposición vigente y, por lo tanto, ocasionó incertidumbre jurídica por alterarse supuestos y consecuencias tales como la elección de los magistrados para ciertos periodos previamente instituidos mediante un procedimiento constitucionalmente legítimo que ya estaban surtiendo sus efectos desde la designación primigenia”*.

No inadvierto que existe un antecedente en la Carta Magna en el que se autorizó el establecimiento de plazos más largos que aquellos establecidos en la propia Constitución –me refiero a lo que aconteció con la reforma Constitucional de 31 de diciembre de 1994, en la que se eliminaron los cargos vitalicios para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ y se estableció la duración en su cargo de 15 años, además de que las designaciones de los Ministros se realizaría de manera escalonada–.

Con motivo de esa reforma, se previó en el transitorio cuarto, párrafo tercero, del decreto respectivo,¹¹ que de los once nuevos Ministros, dos de ellos concluirían su encargo el último día de noviembre del año dos mil tres; otros dos el mismo día pero del año dos mil seis; dos más en dos mil nueve; luego otros dos en dos mil doce y los últimos tres restantes el último día de noviembre de dos mil quince.

Ello, a fin de asegurar la renovación escalonada de los Ministros integrantes del Más Alto Tribunal del país.

Del sistema escalonado establecido por primera ocasión en el transitorio en cita, se puede advertir que 5 de los nombramientos (los dos que concluirían en dos mil doce y los tres que terminarían en dos mil quince)

Constitución del Estado de Morelos analizada en la presente acción de inconstitucionalidad se eliminó la posibilidad de que los Magistrados del Poder Judicial local pudieran ser ratificados.

En cuanto a la **acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001**, un dato importante a tomar en consideración es que el plazo único que se había establecido en la Constitución local allí analizada, era por cuatro años, esto es, un plazo mucho más reducido al que se estableció en la Constitución de Morelos que se analizó en la presente acción de inconstitucionalidad.

En la **controversia constitucional 9/2004**, no se analizó la constitucionalidad de una reforma que eliminara o suprimiera la posibilidad de reelección o ratificación, sino la modificación del plazo por el que serían reelectos los Magistrados.

Respecto a la **controversia constitucional 4/2005** cabe señalar que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, en esa época, duraban únicamente seis años en el cargo, sin posibilidad de ratificación.

Finalmente, en relación con la **acción de inconstitucionalidad 79/2015**, advierto que una diferencia importante entre ese precedente y el presente asunto radica en que el periodo de duración que se establecía para los Magistrados del Estado de Veracruz (diez años) era sustancialmente menor que el de los Magistrados de Morelos (catorce años), pues equivalía casi a una tercera parte del plazo que se establece en la Constitución de Morelos.

¹⁰ El artículo 94, último párrafo, de la Constitución Federal, antes de la reforma invocada, señalaba: *“Los ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”*.

Y después de la reforma se estableció que los Ministros durarían 15 años en su encargo.

¹¹ *“CUARTO.- Para los efectos del primer párrafo del artículo 97 de este Decreto de Reformas, la ley que reglamente la selección, ingreso, promoción o remoción de los miembros del Poder Judicial Federal, distinguirá los casos y procedimientos que deban resolverse conforme a las fracciones I, II y III del artículo 109 de la Constitución.*

La Cámara de Senadores, previa comparecencia de las personas propuestas, emitirá su resolución dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales.

El período de los Ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los períodos corresponderá a cada Ministro.

Una vez aprobado el nombramiento de, por lo menos, siete Ministros, se realizará una sesión solemne de apertura e instalación, en la cual se designará al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

durarían más de quince años (dos durarían diecisiete años y tres durarían veinte años), esto es, un plazo mayor que el establecido en la propia Constitución para el desempeño del cargo.

Sin embargo, hay que destacar que en esa ocasión, a diferencia de lo que sucedió en la reforma a la Constitución del Estado de Morelos que aquí se analiza, se estaba ante una reforma integral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual sufrió un cambio completo en su estructura, funcionamiento y atribuciones, lo que provocó que la Ministra y Ministros designados para ocupar los cargos por los plazos mayores a quince años, fueran de nueva incorporación y, por ende, no estuvieran ocupando el cargo¹².

En razón de lo así expuesto, comparto la invalidez del transitorio tercero del decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, por el que se amplió el plazo por el que originalmente se había designado a los Magistrados del Estado de Morelos que ya se encontraban en funciones.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de trece de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

En sesiones celebradas el nueve y trece de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra del Decreto número mil seiscientos trece por el que se derogaron y reformaron diversas disposiciones de la Constitución de dicha entidad federativa, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial local.

Aunque en dicha sesión voté en favor de la declaratoria de invalidez de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo; 109 bis, párrafos sexto, séptimo, y octavo, así como 109 ter, párrafos tercero, cuarto y quinto, estimé necesario anunciar un voto concurrente para desarrollar las razones que expuse en torno a **i)** la necesidad de justificar el cambio de criterio en torno a cómo debe ser interpretado el artículo 116, fracción III, de la Constitución General, en la parte que establece que las y los magistrados de los poderes judiciales locales *podrán* ser reelectos; y **ii)** respecto a que el parámetro de constitucionalidad de las disposiciones relativas al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es la fracción V del artículo 116 constitucional.

I. Antecedentes

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos combatió el Decreto número mil seiscientos trece por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, al estimar que suprimió la posibilidad de ratificación de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, con base en su evaluación. Anteriormente, dicha figura se encontraba prevista en los artículos

¹² Si bien dos Ministros habían pertenecido a la Octava Época, ellos, por efecto de la reforma aludida, dejaron su cargo con anticipación a la renovación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no existiendo prohibición de que pudiesen ser nombrados para integrar el Tribunal Constitucional a partir de la nueva etapa, fueron propuestos por el ejecutivo y designados por el Senado.

los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo; 109 bis, párrafos sexto, séptimo, y octavo, así como 109 ter, párrafos tercero, cuarto y quinto.

II. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia establece que conforme al artículo 116, fracción III de la Constitución General, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de las y los Magistrados. Lo anterior, siempre y cuando garanticen la independencia judicial y la estabilidad en el cargo de los Magistrados, lo cual puede concretarse con el establecimiento de un solo periodo razonable de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación; así como con la previsión de que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

En el caso, advierte que las reformas y derogaciones contenidas en el Decreto impugnado tuvieron como efecto suprimir la posibilidad de que las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes pudieran ser designados por un periodo de ocho o seis años adicionales a los seis u ocho años originales, con base en una evaluación. De igual forma, precisa que los magistrados sólo pueden ser privados del cargo por las causas establecidas en la Constitución local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Partiendo de esta base, concluye que el periodo único de catorce años implementado en el decreto impugnado cumple razonablemente con los parámetros constitucionales que rigen a la magistratura judicial, al ser un plazo apto y suficiente para que los magistrados se especialicen en la función jurisdiccional que les corresponde, durante el cual no podrán ser removidos de su cargo de manera arbitraria.

III. Motivo de la concurrencia

a. *Eliminación de la figura de ratificación, tratándose de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.*

El artículo 116 de la Constitución General establece el principio de división de poderes a nivel estatal, así como la forma en que deberán organizarse políticamente los Estados. De esta manera, la fracción primera se refiere al poder ejecutivo, la segunda al poder legislativo y la tercera al poder judicial. En cuanto a las y los magistrados de los poderes judiciales locales, dispone que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán garantizar su independencia, que durarán en el ejercicio de su cargo el tiempo que señalen las mismas y que "*podrán ser reelectos*".

Esta porción normativa ha sido interpretada por una larga tradición de precedentes del Tribunal Pleno en el sentido de que establece una regla expresa para todas las legislaturas de las entidades federativas de garantizar la posibilidad de reelección o ratificación de los magistrados de sus poderes judiciales. En efecto, la ratificación se ha considerado una garantía de la sociedad de contar con juzgadores que aseguren la impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial, así como de los magistrados a ser evaluados con base en el tiempo que se han desempeñado en el cargo y a conocer el resultado de la misma.

El criterio anterior se encuentra reflejado en la controversia constitucional 4/2005, resuelta por el Tribunal Pleno el trece de octubre de dos mil cinco; las acciones de inconstitucionalidad 30/2001, resuelta por el Tribunal Pleno el veintiocho de enero de dos mil dos; 10/2009, resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de agosto de dos mil nueve; así como, 79/2015 resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diez de agosto de dos mil diecisiete.

Ahora bien, como señalé en el voto particular relativo al amparo directo en revisión 3166/2015, la teoría del precedente ha señalado la importancia de que los tribunales superiores que establezcan la doctrina a seguir por los demás órganos jurisdiccionales sean consistentes con sus propias decisiones, articulando una línea jurisprudencial coherente y permitiendo que sus decisiones "*entretejan un cuerpo ordenado de reglas*"¹. Ello

¹ Ana Laura Magaloni, *El precedente judicial en el sistema judicial norteamericano*, McGraw Hill, Madrid, 2011, págs. 40 a 42.

contribuye a la configuración de una doctrina sólida, confiable y, en esta medida, evita que se genere incertidumbre jurídica en los gobernados².

No obstante, la literatura especializada también reconoce que la aplicación del precedente puede implicar un estancamiento del derecho y, por lo tanto, una inadecuada correlación entre el sistema jurídico y la evolución de la realidad. Por lo tanto, es necesario contar con cierta flexibilidad que permita atender a los cambios de una sociedad que es siempre dinámica y evolutiva³.

A fin de preservar ambos principios, no podemos apartarnos de nuestro propio precedente, sin explicitar las razones que justifican el cambio de criterio, como sucede en la sentencia que omite mencionar las resoluciones en que se interpretó el artículo 116, fracción III de la Constitución General en un sentido diverso.

Por estas razones, en sesión de trece de julio de dos mil veinte expuse que era importante justificar las razones por las cuales abandonamos un criterio de larga tradición y consideramos pertinente hacer una relectura de la citada fracción III.

Desde mi punto de vista, la fracción III del artículo 116 de la Constitución General⁴ puede ser interpretada en el sentido de que *obliga* a las legislaturas a prever la figura de la ratificación, pero también en el sentido de que *faculta* a las legislaturas para incorporarla en su legislación local. Frente a estas dos opciones interpretativas considero que es preferible la segunda, siempre y cuando sea razonable, por las siguientes razones.

En primer lugar, no puede estimarse tajantemente que la ratificación sea una figura necesaria para la independencia judicial. En efecto, lo que resulta indispensable para tutelar este principio es que los juzgadores cuenten con una duración establecida en el cargo, la cual deberá ser razonable y que sólo puedan ser removidos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado de manera reiterada y consistente que existen distintas garantías que se derivan de la independencia judicial, entre ellas, un adecuado proceso de nombramiento, la estabilidad e inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas⁵. Ahora bien, para estar en condiciones de proteger la estabilidad e inamovilidad en el cargo es necesario contar con un periodo de nombramiento.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha reiterado en sus recomendaciones su preocupación cuando el mandato de los jueces es de corta duración⁶. Por su parte, la Relatoría Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados también ha señalado que el nombramiento de jueces por periodos de corta duración debilita el sistema judicial y afecta la independencia y el desarrollo profesional de los jueces⁷.

² Michael J. Gerhardt, *The Power of Precedent*, Oxford University Press, 2008, pág. 88.

³ Victoria Iturralde Sesma, *El Precedente en el Common Law*, Editorial Civitas, Madrid, 1995, págs. 67 y 68.

⁴ **Constitución General**

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

III. [...]

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargado (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

⁵ Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de marzo de 2017, serie C No. 374, párr. 75; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de junio de 2009, serie C No. 197, párr. 70; Corte IDH, *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373. Párr. 68.

⁶ ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Uzbekistán. Doc. ONU CCPR/CO/71/UZB. 26 de abril de 2001. Párr. 14; ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Viet Nam. Doc. ONU CCPR/CO/75/VNM. 5 de agosto de 2002. Párr. 10; ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – República Popular Democrática de Corea. Doc. ONU CCPR/CO/72/PRK. 27 de agosto de 2001. Párr. 8. Ver también, ONU – Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 65.

⁷ ONU – Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 54.

Es decir, es necesario que el periodo de nombramiento sea razonable. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “*Un periodo de duración definido o suficiente permite al operador de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores*” e incluso ha señalado que “*es deseable un único nombramiento por un periodo determinado que asegure la permanencia en el cargo por el tiempo o condición señalada para el o la operadora de justicia*”⁸.

De esta manera, no es ineludible el establecimiento de la figura de la ratificación para tutelar la independencia judicial. Como ejemplo de lo anterior, nuestro modelo constitucional establece un periodo de duración de quince años para Ministros de la Suprema Corte, sin posibilidad de reelección.

Siendo consecuentes con lo anterior, si lo que busca la ratificación es garantizar la independencia judicial, esta nueva reflexión del Pleno me lleva a considerar que no es necesaria si hay un periodo razonable que la salvaguarde.

Esta convicción me llevó a votar en favor de la nueva interpretación que propone el proyecto del artículo 116, fracción III de la Constitución General y, en consecuencia, por el reconocimiento de validez de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo, así como 109 ter, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, al haber eliminado la figura de la ratificación, tratándose de Magistrados y Magistradas que integran el Poder Judicial local, a saber, el Superior de Justicia y el Unitario de Justicia para Adolescentes.

Ello, porque prevén un periodo razonable de catorce años y garantizan la estabilidad e inamovilidad al establecer que los magistrados sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece la Constitución local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos⁹.

b. Eliminación de la figura de ratificación, tratándose de magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos

La fracción V del artículo 116 de la Constitución General establece que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local, municipal y los particulares; imponer sanciones a funcionarios estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, entre otras¹⁰.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, consultable en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>, párrafo 83.

⁹ **Constitución del Estado de Morelos**

Artículo 89. El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de las Magistradas y Magistrados que se requieran para la integración de las salas que lo conformen. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del Órgano político del Congreso, el cual emitirá la Convocatoria Pública para designarlos, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Artículo 109-quater. El Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d), párrafo cuarto, de esta Constitución.

Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.

Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia.

¹⁰ **Constitución General**

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

V.- Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos;

De esta forma, conforme al artículo 109-bis de la Constitución del Estado de Morelos, la justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el cual será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, por lo que no está adscrito al poder judicial¹¹.

Así, en virtud de que los Tribunales de Justicia Administrativa se rigen por la fracción V del artículo 116 de la Constitución General y no forman parte de los Poderes Judiciales locales, se debió estudiar la eliminación de la figura de la ratificación, por lo que respecta a las y los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, con base en la fracción V como parámetro de constitucionalidad.

En principio, se observa que dicha fracción no obliga a las legislaturas locales a prever la figura de la ratificación, tratándose de los Magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa. Por otra parte, he argumentado en este voto que la ratificación no constituye una exigencia necesaria para garantizar la autonomía y el principio de independencia previsto por el artículo 17 constitucional.

Por estas razones, considero que no habría fundamento constitucional o convencional alguno para exigir el establecimiento de esta figura, tratándose de tribunales administrativos.

Por estos motivos, voté en favor del reconocimiento de validez del artículo 109 bis, párrafos sexto, séptimo y octavo de la Constitución local. Ello, porque las y los Magistrados que lo integran también tienen una duración razonable en el cargo, a saber, catorce años y sólo pueden ser removidos en los términos que establece la Constitución local y las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos¹². Sin embargo, me aparto del parámetro de constitucionalidad que propone la sentencia.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de trece de julio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 107/2020, así como los Votos Particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales y Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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 107/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO:

HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

Vo. Bo.

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

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

¹¹ Constitución del Estado de Morelos

Artículo 109-bis.- La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y no estará adscrito al Poder Judicial.

¹² Constitución del Estado de Morelos

Artículo 109-bis. [...]

Durarán en su cargo catorce años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

RESULTANDO:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **María del Rosario Piedra Ibarra**, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las siguientes normas:

1. Artículos **16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 53, numeral 7, y 57, apartado C), inciso b)**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Playas de Rosarito**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículos **25, 26, 27, 28, 29, 30 y 48, apartado U, inciso a)**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tecate**, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal del 2020.
3. Artículos **15, 22, numeral 8, inciso 2), y 25, inciso a)**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ensenada**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículos **9, 10, 11, 12, 13, 19, 25, fracción I, apartados B y C, este último en sus incisos a) y b), así como 49, apartados A y B**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tijuana**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
5. Artículos **9, 10, 11 y 23** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mexicali**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
6. Artículos **7 y 8** de la Ley de Ingresos del **Estado de Baja California**, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

Todas las anteriores normas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, respectivamente; asimismo, señaló como autoridades emisoras y promulgadoras de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso y el Gobernador, ambos del Estado de Baja California.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El promovente estima violados los artículos 1, 6, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que expresó los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

I. Disposiciones que prevén el pago del derecho de alumbrado público.

A juicio de la accionante determinados preceptos establecen una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público, cuyo objeto o hecho imponible lo constituye el consumo de energía eléctrica. Asimismo, advierte que la base imponible establece como magnitud o valor denotativo de la capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, por lo que en el caso la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que responde a una actividad ajena a la actividad municipal, esto es, el consumo de energía eléctrica.

Por otra parte, estima que con independencia de la denominación otorgada por el legislador y toda vez que el hecho imponible real se encuentra en la base, debe concluirse que el tributo en comento pertenece a la categoría de los impuestos.

Así, concluye que las normas relativas a las contribuciones consistentes en la prestación del servicio de alumbrado público resultan inconstitucionales, toda vez que la base de la contribución se conforma de acuerdo al importe de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, lo cual trastoca el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, ya que no se está pagando por la prestación de un servicio público otorgado por el municipio, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo.

II. Disposiciones que prevén la obligación de pagar diversos impuestos cuyo objeto grava los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos.

Estima que las contribuciones establecidas no cumplen con los principios de proporcionalidad ni legalidad tributaria, ya que no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén los tributos reclamados y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues el legislador local, al expedir las normas que establecen las cargas impositivas en análisis, gravan los pagos por concepto de impuestos, derechos y trámites de pago municipales y estatales previstos en la legislación tributaria de ese orden jurídico, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes. Máxime, que en ciertos casos, los ordenamientos no prevén todos los elementos necesarios para su debido entero a la hacienda pública.

Los artículos impugnados de las leyes de ingresos municipales de Baja California establecen los siguientes impuestos:

- Impuesto para el fomento deportivo y educacional.
- Impuesto para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura.
- Impuesto para el desarrollo integral de la familia.
- Impuesto para turismo, convenciones y fomento industrial.
- Impuesto para el subsidio a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y vinculados a fortalecer la seguridad pública y social.

Por su parte, la Ley de Ingresos del Estado de Baja California establece la tasa por la cual se causará el *impuesto adicional para la educación media y superior*, cuyos restantes elementos se encuentran previstos en los artículos 152 a 156 de la Ley de Hacienda de dicha entidad federativa.

En suma, se estima que dichas contribuciones resultan ajenas a la capacidad real contributiva de los contribuyentes toda vez que los impuestos controvertidos fueron estructurados para gravar de manera global los pagos de contribuciones municipales y estatales que efectúen los causantes, o bien, los montos generados en el cálculo de tales prestaciones públicas, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, por ende, vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria reconocidos en la Carta Fundamental.

III. Disposiciones que prevén el pago de derechos por “permisos para eventos particulares” y otras autorizaciones para marchas y actividades sociales en vía pública.

Las normas impugnadas transgreden los derechos fundamentales de libertad de reunión, derecho a la privacidad y derecho a la libertad de expresión, pues prevén como requisito previo a la realización de fiestas sociales o familiares, así como para realizar marchas o peregrinaciones, la solicitud de un permiso ante las autoridades municipales, es decir, se requiere la anuencia del municipio para realizar eventos particulares incluso en casa habitación, o para llevar a cabo marchas o peregrinaciones por lo cual estima actualizado un mecanismo de censura previa, el cual se encuentra expresamente prohibido por el texto constitucional.

A partir de lo anterior, estima que dichas normas establecen un mecanismo de censura previa en tanto se requiere la anuencia del municipio para realizar eventos particulares incluso en casa habitación, o para llevar a cabo marchas o peregrinaciones. Asimismo, genera que existan manifestaciones prohibidas y permitidas, lo cual redundaría en una restricción arbitraria que hace nugatorios derechos fundamentales como la libertad de expresión o la libre manifestación de ideas.

A su juicio, lo anterior trastoca profundamente la libertad de asociarse ya que el solicitar un permiso a la autoridad correspondiente para que considere si es procedente o no el derecho humano de reunirse lícitamente, implicaría que en el caso de manifestaciones estaría al arbitrio de la autoridad su realización pues dependerían de la concesión del permiso correspondiente, es decir de un acto volitivo de la autoridad municipal.

IV. Disposiciones que constituyen cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información:

Argumenta que ciertas disposiciones impugnadas transgreden los derechos humanos de acceso a la información, a la seguridad jurídica, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, de legalidad y de proporcionalidad tributaria.

Para demostrar ello, se pone de manifiesto que en las normas impugnadas se fijaron cuotas por la búsqueda y reproducción de información que se entregue en copias simples, las cuales a juicio de esa

Comisión Nacional, no se encuentran justificados en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

Lo anterior, toda vez que en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones y copias, entre otros. Al respecto destaca, que a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, cuando se trata del ejercicio del derecho de acceso a la información, debe regir el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material de entrega, el del envío, en su caso, y el de su certificación. Consecuentemente, cualquier cobro debe justificarse por el legislador, a efecto de demostrar que no está gravando la información.

En el mismo orden de ideas, manifiesta que el legislador no ofreció justificación respecto establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada, ya que no responden a la única excepción prevista en nuestro orden constitucional para aplicar un cobro en materia de acceso a la información.

Adicionalmente, la Comisión Nacional advierte que los preceptos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues para que la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios resulte acorde con el principio de proporcionalidad, debe tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, asimismo, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

V. Disposición que establece el impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos:

El impuesto combatido vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que dicha carga fiscal no se encuentra impuesta sobre alguna forma de manifestación o movimiento de riqueza que incremente el patrimonio de los sujetos pasivos de las referidas contribuciones, o bien, que refleje su capacidad contributiva, sino que el gravamen se aplica a situaciones fácticas y/o jurídicas que por sí mismas no reflejan una potencialidad real para aportar al gasto público.

Lo anterior se desprende del análisis de los elementos esenciales que forman parte del impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos, ya que el objeto y la base del impuesto referido no atienden a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos pues la simple extracción de cierto tipo de materiales del suelo y subsuelo en ningún momento implica que exista un acontecimiento o fenómeno económico que refleje que el patrimonio de los causantes se ve incrementado o afectado favorablemente, ni que exista una capacidad para gasto como si se tratara de un impuesto indirecto.

Asimismo, la base gravable y la cuota que se establecen para su configuración tampoco se relacionan ni guardan congruencia con la capacidad económica de los contribuyentes, toda vez que no se aplican ni miden unidades de valor que reflejen un haber patrimonial susceptible de ser gravado, con base en el cual sea posible aportar al gasto público.

Finalmente, es necesario mencionar que la configuración de esta contribución responde realmente a la remediación o compensación ambiental en lugar de atender a la naturaleza de los tributos. Por ende, sin dejar de reconocer la obligación del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano, propicio y de calidad para el desarrollo humano y el bienestar de las personas, resulta indispensable que los actos tendientes a alcanzar dichos objetivos se encuentren apegados a las normas constitucionales en su integridad, como lo es el de proporcionalidad tributaria que se considera vulnerado por las cargas impositivas impugnadas.

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de seis de febrero de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **107/2020** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de siete de febrero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, en relación de los cuales debe precisarse lo siguiente:

Informe del **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, representado por el Secretario de Gobierno**, en el que señala:

1. Que el Impuesto Ambiental sobre la Extracción y Aprovechamiento de Materiales Pétreos cumple con la estructura constitucional que se establece en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal,

pues si bien el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para cubrir el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que la implementación de un tributo se puede orientar a buscar otro fin de similar naturaleza, ya que dichas contribuciones también pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés de impulsar, lo que dentro del sistema impositivo constitucional se conoce como fines extrafiscales.

Sostiene que el fin extrafiscal que persigue el impuesto consiste en contar con un marco normativo adecuado que asegure la sustentabilidad en materia ambiental, proponiendo medidas tendientes al mantenimiento y conservación nuestros ecosistemas, pero sobre todo a evitar el daño ambiental que tales actividades representan. Por tal razón, la imposición del impuesto pretende inhibir la extracción indiscriminada y llevar un control de la actividad relacionada con materiales pétreos, a través de la promoción y aplicación de los instrumentos normativos respectivos, impulsando un esquema de desarrollo sustentable acorde con la Carta Magna. Máxime, que dicho impuesto fue generado bajo la perspectiva “el que contamina paga”.

Por otra parte, el **Poder Legislativo del Estado de Baja California, representado por Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del Estado**, hizo valer en su informe lo siguiente:

1. Que en el caso particular se está ante la expedición de una Ley de Ingresos en cada municipio, en la cual se establecen como ingresos de la hacienda pública, el pago de un derecho por el servicio de alumbrado público, aplicando para su cuantificación determinado porcentaje respecto del consumo de energía eléctrica, el cual será determinado y recaudado por la Comisión Federal de Electricidad, esto es, que con base en el consumo de energía eléctrica establecido por la Comisión Federal de Electricidad, será la cantidad que resulte como pago de derechos de alumbrado público (aplicando el porcentaje que establezca la ley al respecto), la cual será incluida en el aviso-recibo que emita la propia Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior es así, ya que de conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad tiene la facultad de celebrar convenios o contratos con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, para la realización de actos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica.

En razón de lo expuesto, considera que el Congreso del Estado de Baja California cuenta con competencia constitucional y legal para aprobar y expedir las normas generales contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales.

2. No se trastoca el principio de proporcionalidad tributaria ya que de conformidad con distintas jurisprudencias dicho principio no se vulnera si se crean grupos o categorías para una misma base de causación, toda vez que dentro de la universalidad de los sujetos pasivos seguramente se encontrarán grupos que, encuadrando en el sujeto general, guarden una situación distinta por razones específicas, incluso si se trata de una capacidad contributiva distinta a la que la universalidad de sujetos pasivos tienen, encontrando aquí un ejemplo de congruencia y equilibrio con el principio de proporcionalidad tributaria, sin que mutuamente se excluyan o incluyan para probar un caso de violación del resto de los principios coexistentes en esta materia fiscal, incluyendo el de legalidad y el relativo al destino de las contribuciones.
3. El pago de un derecho para la realización de eventos encuentra su justificación en la limitante referente a la afectación del orden público, puesto que es responsabilidad de los ayuntamientos mantener el orden público, a través de la atribución que en materia de seguridad pública, le ha sido conferida por nuestra Constitución Federal, en este sentido, la exigencia de obtener un permiso u autorización para la celebración de eventos sociales de carácter privado, no debe ser justificación para considerar que se vulnera en perjuicio de las personas un ámbito de su libertad de expresión, sino por el contrario se garantiza a quienes realicen dichos eventos lo hagan bajo el orden y legalidad exigido por los municipios del estado a fin de salvaguardar la tranquilidad social.
4. Que el cobro de derechos en materia de transparencia y acceso a la información no vulneran el artículo 6º constitucional, pues como se advierte de la regulación federal, el acceso a la información pública en poder de los sujetos obligados debe ser garantizado bajo parámetros de gratuidad en el acceso a la misma, sin embargo, esto no significa que los sujetos obligados no puedan establecer cobros tratándose de la expedición de copias simples de la información solicitada. Además, de conformidad con la legislación local el acceso a la información de forma física resulta gratuito para las personas.

5. Por último, en cuanto al impuesto ambiental, se limita a reiterar los argumentos sintetizados en el numeral 2 tendientes a demostrar que dicha contribución respeta el principio de proporcionalidad tributaria.

QUINTO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Baja California, así como la Ley de Ingresos de la misma entidad, todas para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, así como el derecho humano de acceso a la información pública y la libertad de reunión.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el martes treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el miércoles uno de enero siguiente y **concluyó el jueves treinta de enero de dos mil veinte.**

Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo**, es claro que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. La legitimación de la promovente se analiza en primer término por ser requisito indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de

¹ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

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

inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la Ley Reglamentaria de la materia,² establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.³

Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su Reglamento Interno;⁵ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶

Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de diversos preceptos de distintas Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, las cuales establecen el cobro por la reproducción de información en copias simples solicitada mediante el ejercicio del derecho al acceso a la información, el cobro del derecho de alumbrado público y la posibilidad de establecer gravámenes no previstos en dicha legislación, lo cual estima violatorio del principio de gratuidad que rige el derecho al acceso a la información pública y los principios tanto de legalidad como de proporcionalidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

CUARTO. Causas de improcedencia. Toda vez que las partes no hicieron valer ninguna causal de improcedencia y como este órgano colegiado tampoco advierte de oficio la actualización de alguna, corresponde resolver el fondo del asunto.

QUINTO. Estudio. Previamente, es menester precisar que la materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se ocupará del análisis de las disposiciones legales establecidas por el Congreso Local, las cuales versan sobre tres tópicos, a saber: **1)** pago del derecho de alumbrado público; **2)** impuestos que gravan los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos; **3)** derechos por "permisos para eventos particulares", así como autorizaciones para marchas y actividades sociales en vía pública; **4)** disposiciones que constituyen cobros excesivos, desproporcionados e injustificados por acceso a la información y **5)** impuesto por la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos.

Los señalados preceptos fueron impugnados por la accionante al considerar que vulneran los derechos a la seguridad jurídica y acceso a la información, así como los principios de legalidad tributaria, proporcionalidad en las contribuciones, gratuidad en el acceso a la información y la libertad de reunión, preceptos

² "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)".

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

³ Foja 30 del expediente.

⁴ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁵ "Artículo 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

⁶ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...)".

fundamentales que se encuentran reconocidos por los artículos 1º, 6º, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por cuestión de método, se dividirá el estudio en los cinco temas antes identificados, en cada uno de los cuales se explicará, primero, el marco constitucional y legal aplicable y, posteriormente, se analizarán los preceptos controvertidos.

TEMA I. Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público.

La comisión accionante afirma, en esencia, que diversos artículos violan la garantía de seguridad jurídica y los principios de justicia tributaria, en la medida en que si bien establecen un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, lo que en realidad regulan es un impuesto, porque toman como base el consumo de energía eléctrica de los usuarios.

Explica que la base que regulan los aludidos preceptos se relaciona con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del Estado por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad que revela capacidad contributiva y, por ende, que es ajeno a la naturaleza de la contribución denominada derecho.

Dice que si bien el artículo 115 constitucional prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio de alumbrado público, tal circunstancia no lo faculta o habilita para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica, de modo que aquel precepto debe interpretarse de manera sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), constitucional a fin de concluir que lo que realmente se está regulando es un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.

Agrega que como los preceptos impugnados en realidad regulan un impuesto, es claro que se viola la garantía de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, pues el legislador local no está constitucionalmente habilitado para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica y se pretende cobrar como derecho un tributo que en realidad tiene una naturaleza jurídica diferente, tal como, dice, lo ha resuelto este Tribunal Pleno en los precedentes que invoca.

Al resolver, entre otras, la acción de inconstitucionalidad **18/2018**, en sesión de cuatro de diciembre del dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno estableció que conforme a los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), y 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, mientras que los municipios tienen a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

Asimismo, que los municipios tienen derecho a recibir, entre otros, los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva denominada "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley en materia tributaria, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos municipales.

De esa manera, indicó, compete a las legislaturas de los Estados establecer las contribuciones que perciben los municipios por concepto de los servicios que deben prestar y entre los que se encuentra el de alumbrado público, a fin de que puedan cobrar los derechos derivados de la prestación de dicho servicio.

En aquellos asuntos, el concepto de invalidez era idéntico al aquí propuesto, en cuanto a que la contribución regulada en los preceptos impugnados no corresponde a un derecho, sino a un impuesto.

Para resolver tal alegato, este Máximo Tribunal acudió al artículo 31, fracción IV, constitucional que reconoce los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir prerrogativas, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución.

A partir de lo anterior se indicó que las contribuciones: a) tienen su fuente en el poder de imperio del Estado (potestad tributaria); b) constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios; c) sólo se pueden crear mediante ley; d) se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se desconozca la posibilidad de servir a propósitos de política económica; y, finalmente, e) se rigen por los principios de proporcionalidad y de equidad.

De acuerdo con estas características se definió a la contribución como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho, acto o actividad, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes que se encuentren en igualdad de circunstancias.

Posteriormente, este Pleno precisó que dentro del género contribución o tributo se encuentran diversas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Se indicó que tanto la doctrina como el derecho positivo reconocen como elementos esenciales de las contribuciones los siguientes: sujeto, objeto o hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago. En donde el **sujeto** es la persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

El **hecho imponible** es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para actualizar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria, de modo que constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción tributaria.

Definió el **base imponible** como el valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal una vez que se aplica a dicho concepto la **tasa o tarifa**, que es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener un resultado denominado crédito fiscal.

Finalmente, se precisó que la **época de pago** es el momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Precisó este Alto Tribunal que aun cuando tales elementos son una constante estructural, su contenido es variable dependiendo del tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Aunado a que, dijo, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como las entidades federativas, para sí y sus municipios, tienen libertad configurativa en cuanto a las categorías de las contribuciones o tributos, pudiendo imprimir los matices correspondientes a su realidad, sin que ello las autorice para desnaturalizar estas instituciones, por lo que deben respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Enseguida, estableció que del análisis de las normas impugnadas en aquel asunto se advierte que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

En otras palabras, dijo el Tribunal Pleno, tratándose de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fija en razón del valor o costo que determine tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará, mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público, se torna relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

A partir de esos razonamientos, precisó que con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, todas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia, pues, de lo contrario, no pueden considerarse dentro del marco de constitucionalidad, debiendo ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenecen.

En el precedente que se relata se explicó que tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar cumpla el principio de proporcionalidad tributaria, de modo que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye el elemento tributario conocido como base imponible.

Se indicó que la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones, pues, de lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

Se precisó que la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues en ese supuesto mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto.

Este Alto Tribunal determinó que ese tipo de conflictos deben resolverse atendiendo a la base imponible, pues es a la medida o magnitud (base) a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

De ahí que concluyera que la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente de la base y la tarifa, consiste en que evidencian si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto y, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

Con base en ese parámetro de constitucionalidad, el cual también fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad **15/2019** en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, se analizaron las normas de ingresos cuya texto y finalidad resulta similar a aquellas que ahora se controvierten, concluyendo que todos contienen una redacción similar en que el objeto del derecho es la prestación del servicio municipal de alumbrado público.

Los sujetos son los habitantes o residentes dentro de la demarcación de cada municipio que cuenten con energía eléctrica en sus predios bajo alguna de las tarifas de consumo que al efecto impone la Comisión Federal de Electricidad.

La base del impuesto, en aquel caso, lo constituía el consumo particular de energía eléctrica que los gobernados realizan dentro de sus predios, mientras que la tasa que se aplicaba la constituía un cierto porcentaje.

Conforme a lo anterior, se determinó que las normas entonces impugnadas corresponden a las contribuciones denominadas "impuestos", porque para cubrir el costo que representa para el municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utiliza como base el consumo de energía que los habitantes realizan en los predios en que habitan o residen, circunstancia que no guarda relación con el beneficio del que gozan en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros bienes de dominio público.

De ahí que se concluyera que el legislador estableció un impuesto al consumo "particular" de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.

Lo anterior originó la inconstitucionalidad de los preceptos entonces controvertidos, porque el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público y, por ende, al valor que conlleva la prestación del servicio público en áreas de uso común, lo que lo torna incongruente con sus demás elementos, máxime, se precisó que esos conflictos deben resolverse en favor del aspecto objetivo previsto en la base, por ser la que sirve para cuantificar el tributo a cargo.

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

Se indicó que no pasaba desapercibido que resulta complicado precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta, pero las legislaturas estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios proporcionados por los municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

A partir de todas esas explicaciones se concluyó que no obstante que los artículos entonces impugnados denominaban a la contribución de mérito "derecho", materialmente regulan un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal. De ahí que se determinara su inconstitucionalidad.

Se citaron como sustento de esa determinación, entre otros, los criterios siguientes:

ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía

eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.⁷

ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la "contribución especial por servicio de alumbrado público", debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN".⁸

Se indicó que no pasaba desapercibido que en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), último párrafo, de la Constitución Federal, las entidades federativas pueden fijar los porcentajes y las tarifas que les correspondan a cada municipio por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica; sin embargo, tal circunstancia no implica que puedan establecer impuestos sobre energía eléctrica, sino sólo que tendrán participación en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije en esa materia, pudiendo determinar, a su vez, la proporción que dentro de ese porcentaje le corresponda a sus municipios.

A partir de esas explicaciones, este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de las normas entonces controvertidas de diversos municipios del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del dos mil dieciocho y, en idéntico sentido, resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad 27/2018 y 15/2019 relacionadas con leyes de ingresos municipales.

Las explicaciones dadas son exactamente aplicables al caso que nos ocupa, pues en este asunto la accionante controvierte disposiciones de leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal del dos mil veinte con un texto similar, sólo que vigentes para el Estado de Baja California mismas que establecen:

Norma	Artículos impugnados
Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	ARTÍCULO 16.- Son sujetos de este Impuesto los usuarios del servicio de alumbrado público, siendo éstos los consumidores de energía eléctrica contratados con la Comisión Federal de Electricidad. Para efectos de este Impuesto se entenderá como servicio de alumbrado público, el de calles, avenidas, bulevares, parques, jardines, plazas públicas y demás zonas comunitarias, cuyo consumo de energía eléctrica sea a cargo del

⁷ Tesis de jurisprudencia P.6, del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 134.

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 25/2004, de la Segunda Sala, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317.

	<p>Ayuntamiento de Playas de Rosarito o de sus Paramunicipales.</p> <p>Este Impuesto se enterará al efectuar el pago correspondiente de la factura que por consumo de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.), a cargo de sus consumidores a través de sus oficinas recaudadoras, conforme a lo siguiente:</p> <table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; width: 70%;">T A R I F A</th> <th style="text-align: center; width: 30%;">UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>a).- Consumidores de tarifa DAC CFE Doméstica o Residencial se pagará.</td> <td style="text-align: center;">1.00 VEZ POR BIMESTRE</td> </tr> <tr> <td colspan="2">b).- Consumidores tarifa PDBT y GDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">b.1).- Consumo mensual (kwh) de 0 a 300</td> <td style="text-align: center;">1.00 VEZ/MES</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">b.2).- Consumo mensual (kwh) de 301 a 600</td> <td style="text-align: center;">1.50 VECES/MES</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">b.3).- Consumo mensual (kwh) de 601 a 1,000</td> <td style="text-align: center;">2.00 VECES/MES</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">b.4).- Consumo mensual (kwh) de 1,001 a 2,000</td> <td style="text-align: center;">2.50 VECES/MES</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">b.5).- Consumo mensual (kwh) de 2,001 a 3,000</td> <td style="text-align: center;">4.50 VECES/MES</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">b.6).- Consumo mensual (kwh) de 3,001 en adelante</td> <td style="text-align: center;">6.00 VECES/MES</td> </tr> <tr> <td>c).- Consumidores Tarifa GDMTO, GDMTH de CFE Comercial, Servicios e Industrial.</td> <td style="text-align: center;">7.00 VECES/MES</td> </tr> <tr> <td>d).- Consumidores Tarifa DIST de CFE (Industrial pesada).</td> <td style="text-align: center;">8.00 VECES/MES</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para la aplicación de la tarifa del cobro del Impuesto por Alumbrado Público se estará a lo siguiente:</p> <p>a).- Se considera como Tarifa Doméstica o Residencial la que denomina la Comisión Federal de Electricidad como la DAC (Servicio Doméstico).</p> <p>b).- Se considera como Tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General de Baja Tensión, que denomina la C.F.E. como PDBT y GDBT (Servicio General hasta 25 KW de demanda y Servicio General para más de 25 KW de demanda, respectivamente).</p> <p>c).- Se considera como Tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General en Media Tensión que denomina la C.F.E. como GDMTO y GDMTH (Tarifa Ordinaria para Servicio General en Media Tensión con demanda menor a 100 KW o más, respectivamente).</p> <p>d).- Se considera como Tarifa Industrial Pesada la de Servicio General en Alta Tensión Nivel Subtransmisión, que denomina la C.F.E. como DIST (Tarifa Horaria para Servicio General en Alta Tensión, Nivel Subtransmisión y Tarifa Horaria para Servicio General en Nivel Tensión, Nivel Subtransmisión, para larga utilización, respectivamente).</p> <p>Para cualquier tipo de servicio no previsto, se estará a lo estipulado en el inciso b).</p> <p>No se estará obligado al pago de este Impuesto tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad al servicio de alumbrado público (Tarifa 5A), así como el servicio de bombeo de agua potable o aguas negras de servicios públicos, servicios para bombeo de agua para riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión (tarifa GDBT, RABT), así como por los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.</p>	T A R I F A	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE	a). - Consumidores de tarifa DAC CFE Doméstica o Residencial se pagará.	1.00 VEZ POR BIMESTRE	b). - Consumidores tarifa PDBT y GDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:		b.1).- Consumo mensual (kwh) de 0 a 300	1.00 VEZ/MES	b.2).- Consumo mensual (kwh) de 301 a 600	1.50 VECES/MES	b.3).- Consumo mensual (kwh) de 601 a 1,000	2.00 VECES/MES	b.4).- Consumo mensual (kwh) de 1,001 a 2,000	2.50 VECES/MES	b.5).- Consumo mensual (kwh) de 2,001 a 3,000	4.50 VECES/MES	b.6).- Consumo mensual (kwh) de 3,001 en adelante	6.00 VECES/MES	c). - Consumidores Tarifa GDMTO, GDMTH de CFE Comercial, Servicios e Industrial.	7.00 VECES/MES	d). - Consumidores Tarifa DIST de CFE (Industrial pesada).	8.00 VECES/MES
T A R I F A	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE																						
a). - Consumidores de tarifa DAC CFE Doméstica o Residencial se pagará.	1.00 VEZ POR BIMESTRE																						
b). - Consumidores tarifa PDBT y GDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:																							
b.1).- Consumo mensual (kwh) de 0 a 300	1.00 VEZ/MES																						
b.2).- Consumo mensual (kwh) de 301 a 600	1.50 VECES/MES																						
b.3).- Consumo mensual (kwh) de 601 a 1,000	2.00 VECES/MES																						
b.4).- Consumo mensual (kwh) de 1,001 a 2,000	2.50 VECES/MES																						
b.5).- Consumo mensual (kwh) de 2,001 a 3,000	4.50 VECES/MES																						
b.6).- Consumo mensual (kwh) de 3,001 en adelante	6.00 VECES/MES																						
c). - Consumidores Tarifa GDMTO, GDMTH de CFE Comercial, Servicios e Industrial.	7.00 VECES/MES																						
d). - Consumidores Tarifa DIST de CFE (Industrial pesada).	8.00 VECES/MES																						
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del</p>	<p>ARTÍCULO 25.- Son sujetos de este Impuesto los usuarios del servicio de Alumbrado Público, siendo éstos los consumidores de energía eléctrica contratados con la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>Para efectos de este Impuesto se entenderá como servicio de alumbrado público, el de calles, avenidas, bulevares, parques, jardines, plazas públicas y demás zonas comunitarias, cuyo consumo de energía eléctrica sea a cargo de este</p>																						

<p>Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.</p>	<p>Municipio o de sus Paramunicipales.</p> <p>Este Impuesto se enterará al efectuar el pago correspondiente de la factura que por consumo de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.), a cargo de sus consumidores oficinas recaudadoras, conforme a la siguiente:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">TARIFA</th> <th style="text-align: right;">IMPORTE PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>A.- Consumidores tarifa Doméstica o Residencial 1 y 1A</td> <td style="text-align: right;">\$ 28.03/MES</td> </tr> <tr> <td colspan="2">B.- Consumidores de tarifa PDBT pequeña demanda con consumos menores a 25 KW-mes y GDBT gran demanda con consumos mayores a 25 KW-mes de CFE Comercial, Servicios o Industrial:</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">MAYOR DE HASTA</td> </tr> <tr> <td>a).- Consumo mensual (kwh) de 000 a 100</td> <td style="text-align: right;">\$ 33.44/MES</td> </tr> <tr> <td>b).- Consumo mensual (kwh) de 100 a 300</td> <td style="text-align: right;">\$ 65.99/MES</td> </tr> <tr> <td>c).- Consumo mensual (kwh) de 300 a 600</td> <td style="text-align: right;">\$131.97/MES</td> </tr> <tr> <td>d).- Consumo mensual (kwh) de 600 a 1,000</td> <td style="text-align: right;">\$202.36/MES</td> </tr> <tr> <td>e).- Consumo mensual (kwh) de 1,000 a 2,000</td> <td style="text-align: right;">\$263.94/MES</td> </tr> <tr> <td>f).- Consumo mensual (kwh) de 2,000 a 3,000</td> <td style="text-align: right;">\$527.89/MES</td> </tr> <tr> <td>g).- Consumo mensual (kwh) de 3,000 a 4,000</td> <td style="text-align: right;">\$659.86/MES</td> </tr> <tr> <td>h).- Consumo mensual (kwh) de 4,000 en adelante</td> <td style="text-align: right;">\$791.83/MES</td> </tr> <tr> <td>C.- Consumidores tarifa GDMTO gran demanda ordinaria en media tensión, GDMTH gran demanda horaria en media tensión de CFE Comercial, Servicios e Industrial</td> <td style="text-align: right;">\$827.03/MES</td> </tr> <tr> <td colspan="2">D.- Para la aplicación de la tarifa del cobro del Impuesto por Alumbrado Público se estará a lo siguiente:</td> </tr> <tr> <td colspan="2">a).- Se considera como tarifa Doméstico Residencial, la que denomina la Comisión Federal de Electricidad como tarifa 1 y 1A (Servicio Doméstico)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">b).- Se considera como tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General de Baja Tensión, que denomina la C.F.E. como pequeña demanda baja tensión (PDBT) y gran demanda baja tensión (GDBT) (pequeña demanda con consumos menores a 25 KW de demanda mensual y gran demanda con consumos para más de 25 KW de demanda mensual).</td> </tr> <tr> <td colspan="2">c).- Se considera como tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General en Media Tensión, que denomina la C.F.E. como gran demanda ordinaria en media tensión (GDMTO) y gran demanda horaria en media tensión (GDMTH) (Tarifa gran demanda Ordinaria en Media Tensión con demanda menor a 100 KW y Tarifa gran demanda Horaria en Media Tensión con demanda de 100 KW o más, respectivamente).</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Para cualquier tipo de servicio no previsto, se estará a lo estipulado en la letra B de este Artículo.</td> </tr> <tr> <td colspan="2">No se estará obligado al pago de este impuesto tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad el servicio para alumbrado público (Tarifa 5A), así como el servicio de bombeo de agua potable o aguas negras de servicios públicos, servicios para bombeo de agua para riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión (tarifa 06, 09 y 9M), así como por los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.</td> </tr> </tbody> </table>	TARIFA	IMPORTE PESOS	A.- Consumidores tarifa Doméstica o Residencial 1 y 1A	\$ 28.03/MES	B.- Consumidores de tarifa PDBT pequeña demanda con consumos menores a 25 KW-mes y GDBT gran demanda con consumos mayores a 25 KW-mes de CFE Comercial, Servicios o Industrial:		MAYOR DE HASTA		a).- Consumo mensual (kwh) de 000 a 100	\$ 33.44/MES	b).- Consumo mensual (kwh) de 100 a 300	\$ 65.99/MES	c).- Consumo mensual (kwh) de 300 a 600	\$131.97/MES	d).- Consumo mensual (kwh) de 600 a 1,000	\$202.36/MES	e).- Consumo mensual (kwh) de 1,000 a 2,000	\$263.94/MES	f).- Consumo mensual (kwh) de 2,000 a 3,000	\$527.89/MES	g).- Consumo mensual (kwh) de 3,000 a 4,000	\$659.86/MES	h).- Consumo mensual (kwh) de 4,000 en adelante	\$791.83/MES	C.- Consumidores tarifa GDMTO gran demanda ordinaria en media tensión, GDMTH gran demanda horaria en media tensión de CFE Comercial, Servicios e Industrial	\$827.03/MES	D.- Para la aplicación de la tarifa del cobro del Impuesto por Alumbrado Público se estará a lo siguiente:		a).- Se considera como tarifa Doméstico Residencial, la que denomina la Comisión Federal de Electricidad como tarifa 1 y 1A (Servicio Doméstico)		b).- Se considera como tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General de Baja Tensión, que denomina la C.F.E. como pequeña demanda baja tensión (PDBT) y gran demanda baja tensión (GDBT) (pequeña demanda con consumos menores a 25 KW de demanda mensual y gran demanda con consumos para más de 25 KW de demanda mensual).		c).- Se considera como tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General en Media Tensión, que denomina la C.F.E. como gran demanda ordinaria en media tensión (GDMTO) y gran demanda horaria en media tensión (GDMTH) (Tarifa gran demanda Ordinaria en Media Tensión con demanda menor a 100 KW y Tarifa gran demanda Horaria en Media Tensión con demanda de 100 KW o más, respectivamente).		Para cualquier tipo de servicio no previsto, se estará a lo estipulado en la letra B de este Artículo.		No se estará obligado al pago de este impuesto tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad el servicio para alumbrado público (Tarifa 5A), así como el servicio de bombeo de agua potable o aguas negras de servicios públicos, servicios para bombeo de agua para riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión (tarifa 06, 09 y 9M), así como por los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.	
TARIFA	IMPORTE PESOS																																						
A.- Consumidores tarifa Doméstica o Residencial 1 y 1A	\$ 28.03/MES																																						
B.- Consumidores de tarifa PDBT pequeña demanda con consumos menores a 25 KW-mes y GDBT gran demanda con consumos mayores a 25 KW-mes de CFE Comercial, Servicios o Industrial:																																							
MAYOR DE HASTA																																							
a).- Consumo mensual (kwh) de 000 a 100	\$ 33.44/MES																																						
b).- Consumo mensual (kwh) de 100 a 300	\$ 65.99/MES																																						
c).- Consumo mensual (kwh) de 300 a 600	\$131.97/MES																																						
d).- Consumo mensual (kwh) de 600 a 1,000	\$202.36/MES																																						
e).- Consumo mensual (kwh) de 1,000 a 2,000	\$263.94/MES																																						
f).- Consumo mensual (kwh) de 2,000 a 3,000	\$527.89/MES																																						
g).- Consumo mensual (kwh) de 3,000 a 4,000	\$659.86/MES																																						
h).- Consumo mensual (kwh) de 4,000 en adelante	\$791.83/MES																																						
C.- Consumidores tarifa GDMTO gran demanda ordinaria en media tensión, GDMTH gran demanda horaria en media tensión de CFE Comercial, Servicios e Industrial	\$827.03/MES																																						
D.- Para la aplicación de la tarifa del cobro del Impuesto por Alumbrado Público se estará a lo siguiente:																																							
a).- Se considera como tarifa Doméstico Residencial, la que denomina la Comisión Federal de Electricidad como tarifa 1 y 1A (Servicio Doméstico)																																							
b).- Se considera como tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General de Baja Tensión, que denomina la C.F.E. como pequeña demanda baja tensión (PDBT) y gran demanda baja tensión (GDBT) (pequeña demanda con consumos menores a 25 KW de demanda mensual y gran demanda con consumos para más de 25 KW de demanda mensual).																																							
c).- Se considera como tarifa Comercial, Servicios o Industrial la de Servicio General en Media Tensión, que denomina la C.F.E. como gran demanda ordinaria en media tensión (GDMTO) y gran demanda horaria en media tensión (GDMTH) (Tarifa gran demanda Ordinaria en Media Tensión con demanda menor a 100 KW y Tarifa gran demanda Horaria en Media Tensión con demanda de 100 KW o más, respectivamente).																																							
Para cualquier tipo de servicio no previsto, se estará a lo estipulado en la letra B de este Artículo.																																							
No se estará obligado al pago de este impuesto tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad el servicio para alumbrado público (Tarifa 5A), así como el servicio de bombeo de agua potable o aguas negras de servicios públicos, servicios para bombeo de agua para riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión (tarifa 06, 09 y 9M), así como por los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.																																							
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del</p>	<p>ARTÍCULO 15.- Son sujetos de este derecho los usuarios del servicio de Alumbrado Público, siendo éstos los consumidores de energía a través de su Empresa Productiva Subsidiaria, Suministradora de Servicios Básicos.</p> <p>Para efectos de este derecho, se entenderá como servicio de alumbrado público, el de calles, avenidas, bulevares, parques, jardines, playas públicas y demás zonas comunitarias, cuyo consumo de energía eléctrica sea a cargo del</p>																																						

<p>2020.</p>	<p>Ayuntamiento de Ensenada o de sus Paramunicipales.</p> <p>Este Derecho se enterará al efectuar el pago correspondiente de la factura que por consumo de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad a través de su Empresa Productiva Subsidiaria, Suministradora de Servicios Básicos, a cargo de sus consumidores a través de sus oficinas recaudadoras, conforme a la siguiente:</p> <table border="0" style="width: 100%; text-align: right;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">TARIFA</th> <th style="text-align: left;">IMPORTE PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>a).- Consumidores tarifa 01 y DAC de CFE doméstica o residencial</td> <td>0.34 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>b).- Consumidores de tarifa PDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:</td> <td>1.26 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>c).- Consumidores tarifa GDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:</td> <td>1.26 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>d).- Consumidores tarifa GDMTO de CFE comercial, servicios o industrial, conforme a los siguiente</td> <td></td> </tr> <tr> <td> d.1) De 1 a 15 kw demanda contratada</td> <td>9.20 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td> d.2) De 16 a 40 kw demanda contratada</td> <td>11.50 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td> d.3) De 41 a 99 kw demanda contratada</td> <td>20.70 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>e).- Consumidores de tarifa GDMTH de CFE</td> <td>20.70 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>f).- Consumidores de tarifa GDMTH de CFE doméstica</td> <td>9.20 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>g).- Consumidores tarifa DIST de CFE industrial pesada</td> <td>20.70 UMA al mes</td> </tr> <tr> <td>h).- Consumidores tarifa HSL de CFE industrial pesada</td> <td>18.00 UMA al mes</td> </tr> </tbody> </table> <p>C.- Consumidores tarifa GDMTO gran demanda ordinaria en media tensión, GDMTH gran demanda horaria en media tensión de CFE Comercial, Servicios e Industrial \$827.03/MES</p> <p>Para la aplicación de la tarifa del cobro del derecho por Alumbrado Público, se estará a lo siguiente:</p> <p>a).- Se considera como tarifa doméstica o residencial, la que denomina la Comisión Reguladora Energía con la 01 (Servicio Doméstico).</p> <p>b).- Se considera como tarifa comercial, servicios o industrial la de Servicio General de baja tensión, que denomina la Comisión Reguladora de Energía como PDBT y GDBT (Pequeña Demanda (hasta 25kw-mes) en Baja Tensión respectivamente.</p> <p>c).- Se considera como tarifa comercial, servicios o industrial la de Servicio General de baja tensión, que denomina la Comisión Reguladora de Energía como GDMTO y GMDTH (Gran Demanda (menor a 100 kw-mes) en Media Tensión Horaria respectivamente).</p> <p>d).- Se considera como tarifa industrial pesada la de servicio general en alta tensión a nivel de subtransmisión, que denomina la Comisión Reguladora de Energía como DIST (Demanda Industrial en Subtransmisión, respectivamente)</p> <p>Para cualquier tipo de servicio no previsto, se estará a lo previsto en el inciso b).</p> <p>No se estará obligado al pago de este derecho tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad a través de su Empresa Productiva Subsidiaria, Suministrador de Servicios Básicos el servicio de alumbrado público en Baja y Media Tensión (tarifa APBT y APMT), así como el servicio de bombeo de agua potable o negras de servicios públicos, servicios para el bombeo de agua de riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión (tarifas PDBT/GDBT, RABT y RAMT), así como los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.</p>	TARIFA	IMPORTE PESOS	a).- Consumidores tarifa 01 y DAC de CFE doméstica o residencial	0.34 UMA al mes	b).- Consumidores de tarifa PDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:	1.26 UMA al mes	c).- Consumidores tarifa GDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:	1.26 UMA al mes	d).- Consumidores tarifa GDMTO de CFE comercial, servicios o industrial, conforme a los siguiente		d.1) De 1 a 15 kw demanda contratada	9.20 UMA al mes	d.2) De 16 a 40 kw demanda contratada	11.50 UMA al mes	d.3) De 41 a 99 kw demanda contratada	20.70 UMA al mes	e).- Consumidores de tarifa GDMTH de CFE	20.70 UMA al mes	f).- Consumidores de tarifa GDMTH de CFE doméstica	9.20 UMA al mes	g).- Consumidores tarifa DIST de CFE industrial pesada	20.70 UMA al mes	h).- Consumidores tarifa HSL de CFE industrial pesada	18.00 UMA al mes
TARIFA	IMPORTE PESOS																								
a).- Consumidores tarifa 01 y DAC de CFE doméstica o residencial	0.34 UMA al mes																								
b).- Consumidores de tarifa PDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:	1.26 UMA al mes																								
c).- Consumidores tarifa GDBT de CFE Comercial, Servicios o Industrial:	1.26 UMA al mes																								
d).- Consumidores tarifa GDMTO de CFE comercial, servicios o industrial, conforme a los siguiente																									
d.1) De 1 a 15 kw demanda contratada	9.20 UMA al mes																								
d.2) De 16 a 40 kw demanda contratada	11.50 UMA al mes																								
d.3) De 41 a 99 kw demanda contratada	20.70 UMA al mes																								
e).- Consumidores de tarifa GDMTH de CFE	20.70 UMA al mes																								
f).- Consumidores de tarifa GDMTH de CFE doméstica	9.20 UMA al mes																								
g).- Consumidores tarifa DIST de CFE industrial pesada	20.70 UMA al mes																								
h).- Consumidores tarifa HSL de CFE industrial pesada	18.00 UMA al mes																								
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el</p>	<p>ARTÍCULO 19.- Son sujetos de este impuesto los usuarios del servicio de alumbrado público, siendo éstos los consumidores de energía eléctrica contratados con la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>Para efecto de este impuesto se entenderá como servicio de alumbrado público, el de calles, avenidas, bulevares, parques, jardines, plazas públicas y demás zonas</p>																								

<p>Ejercicio Fiscal del 2020.</p>	<p>comunitarias, cuyo consumo de energía eléctrica sea a cargo del H. Ayuntamiento de Tijuana o de sus Paramunicipales.</p> <p>Este impuesto se enterará al efectuar el pago correspondiente de la factura que por consumo de energía eléctrica expida la Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.), a cargo de sus consumidores a través de sus oficinas recaudadoras, conforme a la siguiente:</p> <p style="text-align: center;">TARIFA</p> <p style="text-align: right;">MENSUAL UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE</p> <p>I).- Consumidores con tarifa doméstica o residencial de CFE.</p> <p style="padding-left: 20px;">A).- Tarifa 1A 0.23VECES/MES</p> <p style="padding-left: 20px;">B).- Tarifa DAC 0.5VECES/MES</p> <p>II).- Consumidores de tarifa comercial, servicios e industrial.</p> <p style="padding-left: 20px;">A).- Tarifa PDBT (Pequeña demanda con consumos <=25kWmes) 1.6VECES/MES</p> <p style="padding-left: 20px;">B).- Tarifa GDBT (Gran demanda con consumos >25kWmes) 3VECES/MES</p> <p style="padding-left: 20px;">C).- Tarifa GDMTO (Gran demanda ordinaria en media tensión) 7VECES/MES</p> <p style="padding-left: 20px;">D).- Tarifa GDMTH (Gran demanda horaria en media tensión) 10VECES/MES</p> <p>III).-Consumidores DIST (industria pesada).</p> <p style="padding-left: 20px;">A).- Tarifa DIST (Subtransmisión) 15VECES/MES</p> <p>IV) .-Consumidores Tarifa Transmisión (alta tensión, nivel transmisión)</p> <p style="padding-left: 20px;">A).- Tarifa DIT (Transmisión) 20VECES/MES</p> <p>V) .-Para la aplicación de la tarifa del cobro del Impuesto por Alumbrado Público se estará a lo siguiente:</p> <p style="padding-left: 20px;">A).-Se considera como tarifa doméstica o residencial, las que determine la Comisión Federal de Electricidad como tales.</p> <p style="padding-left: 20px;">B).-Se considera como tarifa de servicio general de baja tensión para uso comercial de servicios o industrial, la que determine la Comisión Federal de Electricidad como tales.</p> <p style="padding-left: 20px;">C).- Se considera como tarifa de servicio general en media tensión, para uso comercial, servicios o industrial, la que denomine la Comisión Federal de Electricidad como GDMTO y GDMTH (Gran demanda ordinaria en media tensión y Gran demanda horaria en media tensión, respectivamente).</p> <p style="padding-left: 20px;">D).-Se considera como tarifa industrial pesada la de servicio general en alta tensión nivel subtransmisión, que denomina la Comisión Federal de Electricidad como DIST (Servicio General en Alta Tensión, Nivel Subtransmisión, para larga utilización, respectivamente).</p> <p style="padding-left: 20px;">E).- Para cualquier tipo de servicio no previsto, se estará a lo estipulado en el inciso B).</p> <p>No se estará obligado al pago de este impuesto tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad el servicio para alumbrado público (Tarifa APBT Y APMT, Alumbrado Público en baja tensión y Alumbrado Público en media tensión, respectivamente), así como el servicio de bombeo de agua potable o aguas negras de servicios públicos, servicios para bombeo de agua para riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión (Tarifa RABT y RAMT, Riego Agrícola en baja tensión y Riego Agrícola en media tensión, respectivamente) así como por los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja</p>	<p>ARTÍCULO 23.- Son sujetos de este derecho los usuarios del servicio de alumbrado público que preste el Ayuntamiento a través de la Dirección de Servicios Públicos Municipales, que cuenten con contrato de suministro de energía eléctrica con la Empresa que suministre el servicio de energía eléctrica, por lo que</p>

<p>California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.</p>	<p>pagarán una cuota fija mensual, en los términos del convenio que se establezca con la citada Empresa y de conformidad con el uso y destino del inmueble como se señala en la siguiente tabla:</p> <table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">TARIFA</th> <th style="text-align: center;">UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>a).- Consumidores tarifa 1 de CFE</td> <td style="text-align: right;">0.21 veces al mes</td> </tr> <tr> <td>b).- Consumidores tarifa PDBT y GDBT de CFE</td> <td style="text-align: right;">0.80 veces al mes</td> </tr> <tr> <td>c).- Consumidores tarifa GDMTH y GDMTO de CFE</td> <td style="text-align: right;">2.50 veces al mes</td> </tr> <tr> <td>d).- Consumidores tarifa DIST de CFE</td> <td style="text-align: right;">10.00 veces al mes</td> </tr> </tbody> </table> <p>Para cualquier tipo de servicio no previsto se estará a lo estipulado en el inciso b).</p> <p>Para la aplicación de la tarifa del cobro del Derecho de Alumbrado Público se estará a lo siguiente:</p> <p>a).- Se considera como tarifa 1 que denomina la Empresa que suministra el servicio de energía eléctrica como la Demanda en baja 1 consumo doméstico.</p> <p>b).- Se considera como tarifa PDBT la de pequeña demanda baja tensión consumo menor o igual a 25 KW al mes y tarifa GDBT la de gran demanda baja tensión consumo mayor de 25 KW al mes, que denomina la Empresa que suministre el servicio de energía eléctrica.</p> <p>c).- Se considera como tarifa GDMTH la de gran demanda horaria en media tensión y tarifa GDMTO la de gran demanda ordinaria en media tensión, que denomina la Empresa que suministre el servicio de energía eléctrica.</p> <p>d).- Se considera como tarifa DIST la de Subtransmisión, que denomina la Empresa que suministre el servicio de energía eléctrica.</p> <p>No se estará obligado al pago de este derecho, tratándose de los consumidores de energía eléctrica que tengan contratados con la Comisión Federal de Electricidad el Servicio de Alumbrado Público (Tarifa 5A), así como el servicio de Bombeo de Agua potable o Negras de Servicios Públicos, Servicios para Bombeo de Agua para Riego Agrícola en Baja Tensión y Servicio para Bombeo de Agua para Riego Agrícola en Media Tensión (Tarifas 06, 09 y 9M), así como por los consumos de los servicios contratados por Entidades Públicas Federales, Estatales y Municipales.</p> <p>El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con la compañía o empresa que suministra el servicio de energía eléctrica, misma que deberá incluir el importe del derecho de alumbrado público en el aviso-recibo que expida y se pagará simultáneamente con el correspondiente al consumo, en el plazo y en las oficinas autorizadas para ello.</p> <p>Para el caso de terrenos baldíos o no edificados o que teniendo construcciones se encuentren en estado de abandono, se establece una cuota fija mensual equivalente a 0.21 veces la Unidad de medida y actualización, que se reflejará dentro del estado de cuenta del impuesto predial, misma que deberá liquidarse al vencimiento del período correspondiente, en las oficinas de la Tesorería Municipal, o bien en los organismos o empresas autorizadas para tal efecto, previo convenio, quienes expedirán el recibo correspondiente.</p> <p>En relación al párrafo anterior, también se podrá enterar el pago anualmente dentro del estado de cuenta del impuesto predial, sin el descuento otorgado en el impuesto predial en los meses de enero, febrero y marzo.</p>	TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE	a).- Consumidores tarifa 1 de CFE	0.21 veces al mes	b).- Consumidores tarifa PDBT y GDBT de CFE	0.80 veces al mes	c).- Consumidores tarifa GDMTH y GDMTO de CFE	2.50 veces al mes	d).- Consumidores tarifa DIST de CFE	10.00 veces al mes
TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE										
a).- Consumidores tarifa 1 de CFE	0.21 veces al mes										
b).- Consumidores tarifa PDBT y GDBT de CFE	0.80 veces al mes										
c).- Consumidores tarifa GDMTH y GDMTO de CFE	2.50 veces al mes										
d).- Consumidores tarifa DIST de CFE	10.00 veces al mes										

De la simple lectura de las normas transcritas se advierte que éstas presentan el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en los precedentes antes identificados, pues sin perder de vista que en la especie se establecen elementos distintivos, prevalece como elemento para determinar la base imponible el

consumo de energía eléctrica del sujeto pasivo ya sea por consumo de kilovatios (kWh) reflejado en el recibo que al caso expida la Comisión Federal de Electricidad, o bien las distintas tarifas de suministro de energía eléctrica previstas por la referida Comisión, razón por la que es claro que está relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad que denotan capacidad contributiva y, por ende, que es ajeno al valor o costo que para el Estado representa la prestación del servicio público en áreas de uso común, lo que lo torna incongruente con sus demás elementos.

No obsta lo anterior, el que la denominación otorgada por el legislador al gravamen aquí analizado sea, en algunos casos, la de *impuesto* y, en otro, se le denomine *derecho*, pues tal como se apuntó anteriormente el análisis de constitucionalidad que se realiza atiende a la naturaleza del tributo y los elementos que materialmente integran la contribución (objeto, sujeto, base y tasa), lo cual resulta ajeno a la denominación otorgada por el órgano legislativo. Asimismo, importa destacar que de los precedentes antes relatados se advierte que este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de las normas en cuestión, precisamente, partiendo de la premisa de que se trata de un impuesto.

Precisado lo anterior, debe señalarse que tales disposiciones transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que para calcular el monto del impuesto por la prestación del servicio de alumbrado público, no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste, a fin de determinar la base del tributo y, por ende, el monto que se debe enterar mensualmente, lo que provoca, por una parte, que los contribuyentes no tributen de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de esta contribución y, por la otra, que se dé un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

En efecto, el hecho de que la Legislatura Local hubiere establecido en los numerales en comento que la base de la contribución por servicio de alumbrado público, se obtendría a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del consumo de kilovatios o la tarifa de energía eléctrica asignada, provoca que el mismo sea inconstitucional.

Lo anterior es así, por lo que se refiere al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que el monto del derecho a enterar con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público, se determinará en función de elementos que resultan completamente ajenos al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio y, por lo que hace al principio de equidad tributaria, en razón de que se permite el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio; cuestiones que como ya ha quedado precisado con antelación en las diversas tesis que se han citado a lo largo de este considerando, no hacen más que demostrar que dichos preceptos jurídicos transgreden lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que se concluya que son inconstitucionales los preceptos antes identificados, pues el legislador local estableció impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, atribución que sólo corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad de los artículos que a continuación se enumeran:

1. Artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.
3. Artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
5. Artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

TEMA II. Disposiciones que gravan los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos.

En el presente apartado se analizará la constitucionalidad de diversos preceptos que establecen el pago de impuestos adicionales cuya base imponible la constituye, a su vez, el pago de otros impuestos, derecho o cobros por trámites municipales.

Al respecto, la Comisión accionante estima que los impuestos ahí previstos menoscaban el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, en razón de que el objeto de esos gravámenes consiste en los montos que hayan pagado o deban pagar los contribuyentes por concepto de otros impuestos, derechos y trámites, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Para dar contestación al anterior argumento, es menester señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, este Alto Tribunal analizó diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, en las cuales se establecía un impuesto adicional cuya base se integraba por el pago realizado por concepto de los distintos impuestos y derechos previstos en las Ley de Ingresos del Municipio de aquella entidad.

Las disposiciones analizadas en el referido precedente establecían un **impuesto adicional a cargo de quienes realizaran, directa o solidariamente, pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos municipal correspondiente**, refiriendo para ello una tasa general de 25% (veinticinco por ciento) sobre la base que señalaba la Ley General de Hacienda Municipal de aquel Estado.

A partir de lo antedicho, este Tribunal Pleno determinó en aquella ocasión que para el análisis de dichas disposiciones resultaba aplicable lo resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **contradicción de tesis 114/2013** en sesión de doce de junio de dos mil trece, en la cual determinó que el impuesto adicional antes señalado resultaba violatorio del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en la medida en que **tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, lo cual no atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado**. De dicho asunto derivó la jurisprudencia 2a./J. 126/2013 (10a.), cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

“IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes”.⁹

A partir de las consideraciones que sustentaron dicha contradicción de tesis, este Tribunal Pleno estimó que las disposiciones que prevén la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto es “la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos municipales”, resultan violatorias a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, así como al principio de proporcionalidad tributaria, contenidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIV, septiembre de dos mil trece, Tomo II, página 1288, registro 2004487.

Lo anterior, pues es evidente que el impuesto adicional previsto en dichas normas, busca gravar de manera global todos los pagos de contribuciones municipales o estatales que efectúen los sujetos pasivos del tributo, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria.

También se dio noticia de que al resolver la **acción de inconstitucionalidad 29/2008**, en sesión de doce de mayo de dos mil ocho, este Tribunal Pleno determinó que la tasa adicional o sobretasa participa de los mismos elementos constitutivos de la contribución primigenia y solamente se aplica un doble porcentaje a la base imponible; en cambio, en los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente, aunque puede participar de alguno de los elementos del impuesto primario.

En tal virtud consideró que los impuestos adicionales así configurados, no constituyen una sobretasa o tasa adicional ya que no buscan gravar en un segundo nivel una determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición por un impuesto primigenio, ni participa de la misma naturaleza jurídica de éste, en la medida en que no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que **tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio respectivo del Estado de Morelos.**

Por las razones antes explicadas, se determinó declarar la invalidez las normas ahí impugnadas, al considerar que esos impuestos tienen como base el cumplimiento de la obligación tributaria de pago de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado el contribuyente, lo cual desatiende a su verdadera capacidad contributiva, pues no denota una manifestación de riqueza por parte del causante.

A juicio de este Tribunal Pleno las consideraciones antes relatadas resultan aplicables al caso por identidad. Para ello, es menester atender al texto de las disposiciones legales impugnadas en el presente asunto, mismas que a la letra señalan:

Norma	Artículos impugnados
Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p style="text-align: center;">8.- IMPUESTO PARA EL FOMENTO DEPORTIVO Y EDUCACIONAL</p> <p>ARTÍCULO 17.- Son sujetos de este Impuesto, los contribuyentes de los demás Impuestos, Derechos y de Créditos Fiscales Municipales.</p> <p>ARTÍCULO 18.- Este Impuesto se causará a razón del 15% sobre el monto de los demás Impuestos y Derechos a cargo del contribuyente.</p> <p>No son objeto de este Impuesto las contribuciones siguientes:</p> <p>a).- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.</p> <p>b).- Impuesto para el Fomento Turístico y Desarrollo Integral de la Familia.</p> <p>c).- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.</p> <p>d).- Los Derechos por los Servicios que Preste el Registro Civil por los registros de nacimientos, matrimonios, reconocimientos de hijos y búsqueda de datos, única y exclusivamente dentro de los programas de "Jornadas del Registro Civil" y "Matrimonios Colectivos".</p> <p>e).- Derechos por Ocupación de la Vía Pública por Estacionamiento de Vehículos con Aparatos de Estacionómetros.</p> <p>f).- Impuesto por Alumbrado Público.</p> <p>g).- Impuesto para el Subsidio a Organismos No Gubernamentales sin Fines de Lucro y Vinculados a Fortalecer la Seguridad Pública y Social.</p> <p style="text-align: center;">9.- IMPUESTO PARA EL FOMENTO TURÍSTICO Y DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA</p> <p>ARTÍCULO 19.- Son sujetos de este Impuesto, los contribuyentes de los demás Impuestos, Derechos y de Créditos Fiscales Municipales.</p> <p>ARTÍCULO 20.- Este Impuesto se causará a razón del 10% sobre el monto de los demás Impuestos y Derechos a cargo del contribuyente.</p> <p>ARTÍCULO 21.- No son objeto de este Impuesto las contribuciones siguientes:</p> <p>a).- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.</p> <p>b).- Impuesto para el Fomento Deportivo y Educacional.</p> <p>c).- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.</p>

	<p>d).- Los Derechos por los Servicios que Preste el Registro Civil por los registros de nacimientos, matrimonios, reconocimientos de hijos y búsqueda de datos, única y exclusivamente dentro de los programas de "Jornadas del Registro Civil" y "Matrimonios Colectivos".</p> <p>e).- Derechos por Ocupación de la Vía Pública por Estacionamiento de Vehículos con Aparatos Estacionómetros en donde existan.</p> <p>f).- Impuesto por Alumbrado Público.</p> <p>g).- Impuesto para el Subsidio a Organismos No Gubernamentales sin fines de lucro y vinculados a fortalecer la seguridad pública y social.</p>
	<p style="text-align: center;">10.- IMPUESTO PARA EL SUBSIDIO A ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES SIN FINES DE LUCRO Y VINCULADOS A FORTALECER LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SOCIAL</p> <p>ARTÍCULO 22.- Son sujetos de este Impuesto, los contribuyentes de los demás Impuestos, Derechos y de Créditos Fiscales Municipales.</p> <p>ARTÍCULO 23.- El Impuesto para el Subsidio a Organismos no Gubernamentales sin fines de lucro y vinculados a fortalecer la Seguridad Pública y Social, se causará por cada trámite a razón de 0.20 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.</p> <p>Las personas físicas y morales sujetas al pago de este Impuesto deberán de enterarlo conjuntamente con el pago de Impuestos y Derechos. Este Impuesto se causará sin perjuicio del pago de Impuestos, Derechos y de Créditos Fiscales Municipales.</p> <p>ARTÍCULO 24.- No son objeto de este Impuesto las contribuciones siguientes:</p> <p>a).- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.</p> <p>b).- Impuesto para el Fomento Deportivo y Educacional.</p> <p>c).- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.</p> <p>d).- Los Derechos por los Servicios que Preste el Registro Civil por los registros de nacimientos, matrimonios, reconocimientos de hijos y búsqueda de datos, única y exclusivamente dentro de los programas de "Jornadas del Registro Civil" y "Matrimonios Colectivos".</p> <p>e).- Derechos por Ocupación de la Vía Pública por Estacionamiento de Vehículos con Aparatos Estacionómetros en donde existan.</p> <p>f).- Impuesto por Alumbrado Público.</p> <p>g).- Impuesto para el Fomento Turístico y Desarrollo Integral de la Familia.</p> <p>h).- Impuesto para el Mantenimiento y Conservación de las Vías Públicas.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.</p>	<p style="text-align: center;">11.- IMPUESTO PARA EL FOMENTO DEPORTIVO Y EDUCACIONAL</p> <p>ARTÍCULO 26.- Son sujetos de este Impuesto los contribuyentes de los demás Impuestos, Derechos y Rezagos de Créditos Fiscales Municipales.</p> <p>ARTÍCULO 27.- Este Impuesto se causará a razón del quince por ciento sobre el monto de los demás Impuestos, Derechos y Rezagos a cargo del contribuyente, y deberá cubrirse al momento del entero de éstos.</p> <p>No son objeto de este Impuesto las contribuciones siguientes:</p> <p>a).- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.</p> <p>b). - Impuesto para el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.</p> <p>c).- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.</p> <p>d).- Impuesto por Alumbrado Público.</p> <p>e).- Los Derechos por los servicios que preste el Registro Civil por los registros de nacimientos, matrimonios y reconocimientos de hijos, única y exclusivamente dentro de los programas "Jornadas del Registro Civil" y "Matrimonios Colectivos".</p>

	<p>f).- Derechos por Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.</p> <p>g).- Derechos sobre Recolección de Basura.</p> <p>h).- Derechos por Servicios que Presta la Dirección de Desarrollo Social.</p> <p>i).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto de Promoción para el Desarrollo Urbano de Tecate.</p> <p>j).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto Municipal del Deporte de Tecate.</p> <p>k).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto Municipal de la Juventud de Tecate.</p> <p>l).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto Municipal de la Mujer de Tecate.</p> <p>m).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal de Tecate.</p> <p style="text-align: center;">12.- IMPUESTO PARA EL SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA</p> <p>ARTÍCULO 28.- Son sujetos a este Impuesto, los contribuyentes de los demás Impuestos, Derechos y Rezagos a cargo de los contribuyentes, y deberá cubrirse al momento del entero de éstos.</p> <p>ARTÍCULO 29.- Este Impuesto se causará a razón del diez por ciento sobre el monto de los demás Impuestos, Derechos y Rezagos a cargo del contribuyente, y deberá cubrirse al momento del entero de éstos.</p> <p>ARTÍCULO 30.- No son objeto de este Impuesto, las contribuciones siguientes:</p> <p>a).- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.</p> <p>b).- Impuesto para el Fomento Deportivo y Educacional.</p> <p>c).- Impuesto Predial.</p> <p>d).- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.</p> <p>e).- Impuesto por Alumbrado Público.</p> <p>f).- Los Derechos por los servicios que preste el Registro Civil por los registros de nacimientos, matrimonios y reconocimientos de hijos, única y exclusivamente dentro de los programas "Jornadas del Registro Civil" y "Matrimonios Colectivos".</p> <p>g).- Derechos por Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.</p> <p>h).- Derechos por Recolección de Basura.</p> <p>i).- Derechos por Servicios que presta el Rastro Municipal.</p> <p>j).- Derechos por Servicios que Presta la Dirección de Desarrollo Social.</p> <p>k).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto de Promoción para el Desarrollo Urbano de Tecate.</p> <p>l).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto Municipal del Deporte de Tecate.</p> <p>m).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto Municipal de la Juventud de Tecate.</p> <p>n).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto Municipal de la Mujer de Tecate.</p> <p>ñ).- Derechos por Servicios que Presta el Instituto de Planeación del Desarrollo Municipal de Tecate.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">IMPUESTO PARA EL FOMENTO DEPORTIVO Y EDUCACIONAL</p> <p>ARTÍCULO 9.- Son sujetos de este impuesto, los contribuyentes de los demás impuestos; y, derechos y los ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago de créditos fiscales municipales.</p> <p>ARTÍCULO 10.- Este impuesto se causará a razón del 20% (veinte por ciento) sobre el monto de los demás impuestos; y, derechos, así como los impuestos y derechos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.</p>

No son objeto de este impuesto las contribuciones siguientes:

- I).- Impuesto sobre Asistencia a Diversiones, Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.
- II).- Impuesto para el Fomento Turístico y Desarrollo Integral de la Familia.
- III).- Derechos por los servicios que presta la Oficialía del Registro Civil, única y exclusivamente dentro de los programas temporales encaminados a brindar los servicios de registro de nacimientos, matrimonios, reconocimiento de hijos y búsqueda de datos, denominados como "campañas" o cualquier otra forma.
- IV).- Derechos por ocupación de la Vía Pública Estacionamiento de Vehículos con Aparatos contadores de tiempo o Estacionómetros.
- V).- Impuesto por Alumbrado Público.
- VI).- Impuesto de Plusvalía de la Obra de Urbanización del Boulevard Manuel de Jesús Clouthier del Rincón.
- VII).- Derechos por Ocupación de la Vía Pública con la Instalación de Poste o Torre y Unidades de Telefonía.
- VIII).- Impuesto para el apoyo a Organismos No Gubernamentales Sin Fines de Lucro Vinculados a Fortalecer la Seguridad Pública y Social.
- IX).- Impuesto Predial.

CAPÍTULO IV

IMPUESTO PARA EL FOMENTO TURÍSTICO, DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA Y PROMOCIÓN DE LA CULTURA

ARTÍCULO 11.- Son sujetos de este impuesto, los contribuyentes de los demás impuestos; y, derechos, así como los impuestos y derechos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

ARTÍCULO 12.- Este impuesto se causará a razón del 10% (diez por ciento) sobre el monto de los demás impuestos; y, derechos, así como los impuestos y derechos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

Por los Derechos de los Servicios que Presta el Registro Civil, únicamente se cobrará el 5% (cinco por ciento) de este impuesto.

ARTÍCULO 13.- No son objeto de este impuesto las contribuciones siguientes:

- I).- Impuesto sobre Asistencia a Diversiones, Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.
- II).- Impuesto para el Fomento Deportivo y Educativo.
- III).- Impuesto Predial Corriente y Causado en Ejercicios Fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, causados sobre predios urbanos que estén destinados total y exclusivamente para uso habitacional de sus propietarios, quienes estarán exentos de la sobretasa a que se refiere la fracción V, inciso B), del artículo 4 de esta ley.
- IV).- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
- V).- Derechos por los servicios que presta la Oficialía del Registro Civil, única y exclusivamente dentro de los programas temporales encaminados a brindar los servicios de registros de nacimientos, matrimonios, reconocimiento de hijos y búsqueda de datos, denominados como "campañas" o cualquier otra forma.
- VI).- Derechos por Ocupación de la Vía Pública por Estacionamiento de Vehículos con Aparatos contadores de tiempo o Estacionómetros en donde existan.
- VII).- Impuesto por Alumbrado Público.
- VIII).- Impuesto de Plusvalía de la Obra de Urbanización del Bulevar Manuel de Jesús Clouthier del Rincón.
- IX).- Los Derechos por Ocupación de la Vía Pública con la Instalación de Poste o Torre y Unidades de Telefonía.
- X).- Impuesto para el apoyo a Organismos No Gubernamentales Sin Fines de Lucro Vinculados a Fortalecer la Seguridad Pública y Social.

	XI).- Impuesto Predial.
Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2020.	<p>02 IMPUESTO PARA TURISMO, CONVENCIONES Y FOMENTO INDUSTRIAL</p> <p>ARTÍCULO 9.- Son sujetos de este impuesto los contribuyentes de derechos, así como de los derechos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.</p> <p>ARTÍCULO 10.- Este impuesto se causará a razón del 10% sobre el monto de los derechos, así como de los derechos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, a cargo del contribuyente.</p> <p>ARTÍCULO 11.- No son objeto de este impuesto las contribuciones siguientes:</p> <p>I.- Los Derechos por Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.</p> <p>II.- Los Derechos por los Servicios que Preste el Registro Civil por los registros de nacimientos, matrimonios y reconocimientos de hijos, única y exclusivamente dentro de los programas de "Jornadas del Registro Civil" y "Matrimonios Colectivos".</p> <p>III.- Los Derechos por los Servicios que Presta el Departamento de Depósitos Vehiculares.</p> <p>IV.- Derecho de Alumbrado Público.</p> <p>V.- Los Servicios que Presten los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Municipal establecidos en el Título Octavo, Capítulo II, numeral 9, excepto los comprendidos en los artículos 75 y 77 de esta Ley.</p>
Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p>IMPUESTO ADICIONAL PARA LA EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR.</p> <p>ARTÍCULO 7.- El Impuesto Adicional para la Educación Media y Superior se causa con una tasa de 35.0%</p>

De la lectura de las disposiciones previstas en las leyes de ingresos municipales, se advierte que éstas prevén impuestos con finalidades diversas, sin embargo, son coincidentes en establecer que la tasa de éstos se calculará a partir de cierto porcentaje aplicado al monto de los demás impuestos y derechos a cargo del contribuyente.

Ahora bien, en el caso del impuesto adicional para la educación media y superior previsto en la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, se estima conveniente precisar que los elementos esenciales de dicho tributo no se encuentran previstos en la disposición impugnada ni tampoco en el cuerpo del ordenamiento legal que lo prevé, ya que éstos se encuentran contenidos en los artículos 152 a 156 de la Ley de Hacienda del Estado de Baja California, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

CAPITULO XVII

IMPUESTO ADICIONAL PARA LA EDUCACION MEDIA Y SUPERIOR

“ARTÍCULO 152.- Son objeto del Impuesto Adicional para la Educación Media y Superior, los impuestos y derechos que se causen conforme a las leyes fiscales del Estado. No se pagará el Impuesto cuando se origine de aquellos que se encuentren suspendidos.

ARTÍCULO 153.- La base gravable de este impuesto será el importe de los impuestos y derechos que se causen.

ARTÍCULO 154.- Este impuesto se causará conforme la tasa que fije la Ley de Ingresos del Estado y se pagará en el momento en que se cubran las prestaciones fiscales, enterándolo en la Recaudación de Rentas correspondiente.

ARTÍCULO 155.- Son sujetos de este impuesto, quienes causen los impuestos y derechos a que se refiere el Artículo 152.

Para efectos de su causación, tratándose del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, en cuanto a las retenciones a cargo de terceros, no se pagará este impuesto adicional, ni tendrán

responsabilidad solidaria, aquellos que presten los servicios de hospedaje de conformidad a lo previsto en los términos de los Artículos 131 y 132 de esta Ley.

ARTÍCULO 156.- No causarán este Impuesto:

I.- Los derechos de registro de escrituras relativas a créditos hipotecarios, refaccionarios o de habilitación o avío, destinados a actividades agropecuarias;

II.- El Impuesto sobre compraventa de algodón;

III.- Los Impuestos a cargo de los Ejidatarios;

IV.- El Impuesto sobre venta de primera mano de gasolina y derivados del petróleo destinados al consumo del Estado;

V.- El Impuesto sobre Servicios de Hospedaje;

VI.- El Impuesto sobre Actividades Mercantiles e Industriales sólo por lo que se declare exento en el Artículo 56, de esta Ley;

VII.- Los derechos que se causen por los servicios prestados por los Organismos Descentralizados del Estado respecto de los cuales se pague el Impuesto al Valor Agregado;

VIII.- El Impuesto Sobre Profesiones y Ejercicios Lucrativos”.

De análisis literal de las anteriores disposiciones se advierte que éstas prevén el objeto, la base y los supuestos del referido impuesto adicional. Asimismo, a partir de su contenido, resulta dable concluir que, al igual que los previstos en las leyes de ingresos municipales, dicho impuesto también tiene como objeto los impuestos y derechos que se causen conforme a las leyes fiscales de la entidad, mientras que la base gravable del mismo lo constituye el importe de estos mismos impuestos y derechos que se hubieran causado.

Sentado lo anterior, debe estimarse que todas las disposiciones impugnadas resultan coincidentes en tanto constituyen impuestos adicionales a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de otros impuestos, derechos o trámites, municipales o estatales, respectivamente.

A partir de lo señalado, este Tribunal Pleno considera que las normas aquí analizadas adolecen del vicio de constitucionalidad señalado por este Tribunal Pleno en el precedente sintetizado en párrafos anteriores.

Lo anterior es así, toda vez que las contribuciones señaladas en este apartado tienen por objeto gravar los pagos que se realicen por concepto de otros impuestos, derechos o trámites, municipales o estatales, previstos en otras disposiciones legales, de ahí que resulte aplicable al caso concreto lo señalado en el sentido de que aquellas contribuciones que tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de otros impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado, en consecuencia, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos que a continuación se enumeran:

1. Artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículos 26, 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.
3. Artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2020.
5. Artículo 7 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

TEMA III. Derechos por permisos para eventos particulares, así como autorizaciones para marchas y actividades sociales en la vía pública.

Las disposiciones que serán materia de análisis en el presente apartado establecen el cobro de derechos previo a la realización de eventos particulares.

Sobre el particular, la Comisión Nacional estima que los preceptos impugnados restringen de manera desproporcional los derechos fundamentales de reunión, intimidad y transgreden la prohibición de injerencias arbitrarias.

Para dar respuesta al anterior concepto de invalidez, es conveniente destacar lo resuelto por este Tribunal Pleno al conocer de la acción de inconstitucionalidad **34/2019**, la cual, en lo que concierne al presente apartado, a su vez se basó en las consideraciones plasmadas en la acción de inconstitucionalidad **96/2014** y su acumulada **97/2014**, en sesión de once de agosto del dos mil dieciséis. En dichas ejecutorias este Tribunal Pleno analizó disposiciones generales con un contenido normativo similar al de aquellas disposiciones que ahora se impugnan.

Al respecto, determinó que de conformidad con los artículos 9 de la Constitución Federal, 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que debe llevarse a cabo pacíficamente y tener un objeto lícito, razón por la que abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación sea religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera, siendo su característica definitoria la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

A partir de esa definición este Pleno indicó que el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas, por lo que aunque es un derecho de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo, aunado a que es temporal, con un fin determinado, su modalidad debe ser pacífica, sin armas y con un objeto lícito, es decir, el motivo de la reunión no debe ser la ejecución concreta de actos delictivos, o bien, no deben llevarse a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

Derivado de ello, indicó que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión, su mensaje y que, en términos del artículo 1 constitucional, el Estado no debe, entre otras cosas, interferir indebidamente en el derecho a la reunión, de modo que sólo puede imponer restricciones a su ejercicio cuando sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.

Con base en los alcances fijados, afirmó que **no es posible que el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado** como regla general, ya que ello conduciría a que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 de la Constitución Federal ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

Además del análisis de normas nacionales e internacionales realizado en dicho precedente, destaca la afirmación hecha por este Tribunal Pleno en el sentido de que, por regla general, el ejercicio de la libertad de reunión en el espacio público no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho en bienes de uso de dominio público dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9 constitucional ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional entonces analizadas.

Con base en todo lo anteriormente señalado, este Órgano Colegiado concluyó que resultan inconstitucionales aquellas normas que prevén el cobro de un derecho por la expedición de permisos para realizar eventos sociales particulares, en casa propia o de terceros, con la condicionante que sean sin fines de lucro.

Dicha inconstitucionalidad deriva de condicionar el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional y legal.

Asimismo, determinó que las normas ahí impugnadas también resultan contrarias el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a las contribuciones denominadas derechos, toda vez que no se advierte que el servicio que gravan dichas disposiciones, consistente en la expedición del mencionado permiso guarde relación con el costo que para el Estado representa su emisión, máxime que las cuotas son diversas dependiendo del lugar en donde se realicen, del número de personas o del tipo de evento, siendo que, para todos los casos, el derecho se cobra por la expedición del referido permiso.

Lo anterior aplicado al caso que nos ocupa evidencia que tratándose de la libertad de reunión en espacios públicos el Estado no puede condicionar su ejercicio ni restringirlo a la emisión de una autorización previa, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

En efecto, si en términos de las normas nacional e internacionales analizadas en el aludido precedente, el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización, es evidente que tampoco puede limitarse o condicionarse su ejercicio en espacios privados, justamente porque esa restricción carece de fundamento constitucional o legal aplicables.

Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional determinado por este Tribunal Pleno, se analizarán las disposiciones impugnadas en el presente asunto, para lo cual es necesario transcribir el contenido de las mismas:

Norma	Artículos impugnados
Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p>ARTÍCULO 53.- Para la realización de eventos, espectáculos públicos y de diversión deberá entregarse la documentación necesaria previo el pago de Derechos que se causen de acuerdo a la siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>7.- EVENTOS PARTICULARES</p> <p>a).- Bodas 10.00 VECES</p> <p>b).- XV años 10.00 VECES</p> <p>c).- Bautizos 10.00 VECES</p> <p>d).- Otros 10.00 VECES</p> <p>e).- Los eventos privados que hayan pagado lo correspondiente al Artículo 4 8, numeral 5, Fracción II de la presente Ley de Ingresos, quedarán exentos del pago por el evento.</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p>ARTÍCULO 22.- Para la realización de eventos, espectáculos públicos y de diversión, deberá entregarse la documentación necesaria que se establece en las disposiciones legales correspondientes, previo el pago de los Derechos que se causen de acuerdo a la siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>8.- Eventos particulares:</p> <p>[...]</p> <p>2).- Eventos en casa habitación</p> <p>a). - Bodas 2.00 UMA</p> <p>b).- XV años 2.00 UMA</p> <p>c).- Bautizos 2.00 UMA</p> <p>d).- Otros 2.00 UMA</p>
Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p>EVENTOS, ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y DE DIVERSIÓN</p> <p>ARTÍCULO 25.- Para la realización de eventos, espectáculos públicos y de diversión sin venta y/o consumo de alcohol, deberá entregarse la documentación necesaria, previo el pago de derechos que se causen de acuerdo a la siguiente:</p> <p>I.- Por expedición de permisos, una vez que han sido autorizados, pagarán los siguientes derechos:</p> <p>[...]</p> <p>B).- Eventos particulares y sociales</p> <p>a) .-Bodas, bautizos, cumpleaños y otros eventos sociales sin fines de lucro 6.25 VECES</p> <p>b).- Kermes, fiestas patronales, eventos religiosos, festivales, jornadas, colectas 6.25 VECES</p> <p>C).- Eventos en vía pública</p> <p>a).- Marchas, peregrinaciones, procesiones, caravanas y destiles para 500 o más personas 15.00 VECES</p> <p>b).- Marchas, peregrinaciones, procesiones, caravanas y desfiles para 499 o menos personas. 10.00 VECES</p> <p>[...]</p>

Como se advierte de la simple lectura de las normas impugnadas, éstas prevén el cobro de un derecho por la expedición de permisos para realizar eventos sociales particulares tales como bodas, XV años, bautizos u otros. Es decir, prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o de terceros, sin fines de lucro y con motivo de los eventos sociales antes mencionados.

Por tal motivo, se estima que las consideraciones establecidas Tribunal Pleno cobran aplicación al caso concreto pues, como se ha establecido anteriormente, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios públicos, no es posible que ésta se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependiera de la decisión de las autoridades.

En ese orden de ideas, debe estimarse que si la libertad de reunión en espacios públicos no puede ser limitada a la existencia de una autorización previa por parte del Estado, por mayoría de razón tampoco es posible que el ejercicio de ese derecho fundamental pueda limitarse o condicionarse en espacios privados, pues dicha restricción carecería de respaldo constitucional o convencional.

Por lo tanto, toda vez que las disposiciones impugnadas establecen el pago de ciertos derechos para la expedición de un permiso que permita a los particulares la celebración de eventos en espacios públicos y en sus domicilios particulares tales como bodas, XV años, bautizos u otros, debe concluirse que éstas guardan una identidad con las normas estimadas como inconstitucionales en el precedente señalado y, por ende, vulneran de forma injustificada el ejercicio de la libertad de reunión.

En consecuencia, debe estimarse fundado el concepto de invalidez propuesto por la accionante por lo que se impone declarar la invalidez de los preceptos siguientes:

1. Artículo 53, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículo 22, numeral 8, inciso 2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
3. Artículo 25, fracción I, apartados B) y C), este último en sus incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

TEMA IV. Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples.

En el presente apartado se abordarán los conceptos de invalidez en los que la Comisión accionante aduce que diversas disposiciones de las leyes de ingresos municipales atentan contra el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información pública, ello, al prever el pago de tarifas por la expedición de copias simples.

Para resolver los argumentos antes sintetizados conviene informar que el artículo **6, apartado A, fracción III**, constitucional reconoce el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues establece que toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a su rectificación.

El artículo 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitada.

Es decir, conforme a tales preceptos el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información es gratuito, pudiendo cobrarse o generar un costo para el interesado la modalidad de reproducción y de entrega que solicite.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, así como también la acción de inconstitucionalidad 15/2019, este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.

También se dio noticia de que al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, este Pleno analizó el derecho de acceso a la información, sus

dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que entre sus objetivos está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.

En ese precedente de dos mil diecisiete se concluyó que el texto constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.

En dicho asunto, este órgano colegiado también determinó que conforme, entre otros, a los artículos 1, 2, fracciones II y III, 17, primer párrafo, 124, fracción V, 133, 134 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.

Es decir, la búsqueda de información no puede generar cobro alguno porque no se materializa en algún elemento; sin embargo, lo que puede cobrarse son los costos que impliquen el material en que se reproduce, los de envío una vez plasmada o materializada, o bien, de certificación de documentos, pero si el solicitante proporciona el medio o mecanismo necesario para reproducir o recibir esa información, no se le puede cobrar costo alguno, justamente porque los proporcionó.

Precisó que de acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas cuotas se establezcan en la Ley Federal de Derechos, pero cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.

Agregó que de acuerdo con los precedentes de este Alto Tribunal al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio. Citó como sustento de tal determinación, entre otras, la jurisprudencia P. /J. 3/98 de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA".¹⁰

En resumen, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

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

En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

Si se toma en cuenta que conforme al texto constitucional la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

En caso de incumplir ese deber, como ya se dijo, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54.

Aunado a lo anterior, de lo expuesto también se obtiene que al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

Por último se debe destacar que conforme al artículo 141 de la Ley General aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

Precisado el parámetro de control que caracteriza el derecho humano de referencia, es menester atender a las disposiciones legales impugnadas, que a la letra se leen:

Norma	Artículos impugnados						
Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p>ARTÍCULO 57.- Los servicios que presten los organismos públicos descentralizados y/o paramunicipales, causarán derechos, los cuales se cobrarán acuerdo a lo siguiente:</p> <p>C.- INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE DE PLAYAS DE ROSARITO</p> <p>Los servicios que presta el Instituto Municipal del Deporte de Playas de Rosarito, se cobrarán de acuerdo a sus tabuladores conforme a lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>b).- Por copias simples o certificadas de documentos solicitados a la Paramunicipal, se cobrará conforme a lo siguiente:</p> <p>b.1).- Por copia simple de documento..... 0.50 VECES</p> <p>b.2).- Por copia certificada de documento.... 0.80 VECES</p>						
Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.	<p>10.- DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS, TÍTULOS O COPIAS DE DOCUMENTOS</p> <p>ARTÍCULO 48.- Los Certificados, copias certificadas, legalización de firmas y demás servicios administrativos proporcionados por las Oficinas Municipales se pagarán conforme a la siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>U. - Expedición, grabación y/o envío de documentos e información solicitada por la Unidad Municipal de Acceso a la Información, serán pagados por los peticionarios, sujetándose a la siguiente tarifa:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 80%;"></td> <td style="text-align: right;">IMPORTE</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">PESOS</td> </tr> <tr> <td>a).- Copia simple</td> <td style="text-align: right;">\$ 1.46</td> </tr> </table>		IMPORTE		PESOS	a).- Copia simple	\$ 1.46
	IMPORTE						
	PESOS						
a).- Copia simple	\$ 1.46						
Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.	<p>I.- UNIDAD MUNICIPAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.</p> <p>ARTÍCULO 25.- Servicios que presta la Unidad Municipal de Transparencia y Acceso a la Información, expedición y reproducción de información solicitada, será pagada por los solicitantes, de acuerdo a lo siguiente:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 80%;">a) Copia simple (después de la copia número 21)</td> <td style="text-align: right;">0.03 UMA</td> </tr> </table>	a) Copia simple (después de la copia número 21)	0.03 UMA				
a) Copia simple (después de la copia número 21)	0.03 UMA						

Ley de Ingresos para el Municipio de Tijuana, Baja California, del Ejercicio Fiscal del 2020.	<p align="center">DERECHOS POR EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS, TÍTULOS Y COPIAS DE DOCUMENTOS</p> <p>ARTÍCULO 49.- Los certificados, copias simples, copias certificadas y demás servicios administrativos proporcionados por las oficinas municipales, que no se encuentren previstos en algún otro artículo de la presente ley, se pagarán de acuerdo a la siguiente:</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">TARIFA</th> <th style="text-align: center;">UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">A.-HOJAS TAMAÑO CARTA</td> </tr> <tr> <td>a).- Copia simple en servicio ordinario, entrega en 3 días hábiles. .</td> <td style="text-align: right;">0.50 VECES</td> </tr> <tr> <td>b).- Copia simple en servicio urgente, entrega el mismo día solicitándola antes del medio día....</td> <td style="text-align: right;">1.50 VECES</td> </tr> <tr> <td>[...]</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">B).- HOJAS TAMAÑO OFICIO</td> </tr> <tr> <td>a).- Copia simple en servicio ordinario, entrega en 3 días hábiles</td> <td style="text-align: right;">0.52 VECES</td> </tr> <tr> <td>b).- Copia simple en servicio urgente, entrega el mismo día solicitándola antes del medio día.</td> <td style="text-align: right;">1.52 VECES</td> </tr> </tbody> </table>	TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE	A.-HOJAS TAMAÑO CARTA		a).- Copia simple en servicio ordinario, entrega en 3 días hábiles. .	0.50 VECES	b).- Copia simple en servicio urgente, entrega el mismo día solicitándola antes del medio día....	1.50 VECES	[...]		B).- HOJAS TAMAÑO OFICIO		a).- Copia simple en servicio ordinario, entrega en 3 días hábiles	0.52 VECES	b).- Copia simple en servicio urgente, entrega el mismo día solicitándola antes del medio día.	1.52 VECES
TARIFA	UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) VIGENTE																
A.-HOJAS TAMAÑO CARTA																	
a).- Copia simple en servicio ordinario, entrega en 3 días hábiles. .	0.50 VECES																
b).- Copia simple en servicio urgente, entrega el mismo día solicitándola antes del medio día....	1.50 VECES																
[...]																	
B).- HOJAS TAMAÑO OFICIO																	
a).- Copia simple en servicio ordinario, entrega en 3 días hábiles	0.52 VECES																
b).- Copia simple en servicio urgente, entrega el mismo día solicitándola antes del medio día.	1.52 VECES																

De la lectura de las citadas normas, se advierte que los numerales relativos a los Municipios de Ensenada y Tecate contienen supuestos directamente aplicables a las solicitudes de acceso a la información pública en tanto se refieren al cobro de derechos por servicios relacionados con la expedición de copias simples por parte de las Unidades de Acceso a la Información Pública Municipales.

Tratándose de la legislación aplicable al Municipio de Tijuana, la disposición impugnada no precisa que el cobro de los derechos ahí previstos guarde relación con las solicitudes en materia de acceso a la información pública. Sin embargo, se prevé que las tarifas ahí establecidas por la emisión de copias simples resultan aplicables a cualquier otro servicio prestado por las oficinas municipales, que no se encuentren previstos en algún otro artículo de dicha ley, en consecuencia, toda vez que la legislación no contiene un apartado relativo a derechos por acceso a la información pública, debe estimarse factible que los derechos establecidos en los apartados A y B, en sus incisos a) y b), respectivamente (expedición de copias en hojas tamaño carta u oficio), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, podrían ser aplicables a la actividad que el municipio desempeñe en el ámbito de acceso a la información pública.

Por su parte, del análisis de la disposición relativa a la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito se advierte que el derecho ahí estipulado corresponde a las funciones que desempeña el Instituto Municipal del Deporte de Playas de Rosarito, cuya actividad no puede encontrarse eximida de los estándares constitucionales sobre gratuidad en el acceso a la información.

Máxime que en términos del artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹¹ y el artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California,¹² los sujetos obligados a observar dicha normatividad incluye a aquellas instituciones que reciban y ejerzan recursos o bienes o servicios público o realicen actos de autoridad en los ámbitos estatal y municipal.

¹¹ "Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios".

¹² "Artículo 15.- Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder:

(...)

V. Los organismos descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública Estatal y Municipal así como las empresas de participación estatal o municipal;

(...)

XI. Las organizaciones de la sociedad civil que reciban y/o ejerzan recursos públicos en el ámbito estatal y municipal; y

XII. Las instituciones de beneficencia que sean constituidas conforme a la ley en la materia.

XIII. Así como cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos o bienes o servicios públicos, o realice actos de autoridad en los ámbitos estatal y municipal".

Dicho supuesto se actualiza en la especie, ya de conformidad con el artículo 3 del Reglamento Interior del Instituto Municipal del Deporte de Playas de Rosarito, Baja California, resulta una entidad paramunicipal cuyo objetivo radica en promover y desarrollar la cultura física en la ciudadanía en general, agrupando a los organismos y asociaciones implicadas en la promoción del deporte.¹³

Precisado lo anterior, se advierte que los numerales aplicables a las solicitudes de acceso a la información pública, concretamente aquellas relativas al fotocopiado de documentos, resultan inconstitucionales. Ello, toda vez que del análisis del proceso de creación de las mencionadas leyes de ingresos municipales, se advierte que el legislador en ningún momento razonó o explicó por qué fijó la tarifa aplicable para esos supuestos.

En efecto, del proceso legislativo respectivo, no se advierte alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer esas tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada.

Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable, porque constitucionalmente el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota ésta debe estar motivada, aunado a que conforme a la ley general analizada esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda a, entre otras cosas, los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos se requiere una justificación por parte del legislador en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

Cabe precisar que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables al fotocopiado de documentos se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponda realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al texto constitucional y legal aplicables, **en materia de transparencia y acceso a la información pública** corresponde al legislador realizar la motivación en los términos antes apuntados.

Como tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, es evidente la inconstitucionalidad de los preceptos siguientes:

1. Artículo 48, apartado U, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal de 2020.
2. Artículo 25, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
3. Artículo 49, apartados A y B, incisos a) y b), respectivamente, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Tijuana, Baja California, del Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículo 57, apartado C, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

TEMA V. Disposición que establece el cobro del impuesto por extracción y aprovechamiento de materiales pétreos.

En su quinto concepto de invalidez la Comisión accionante aduce que el artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, el cual prevé el impuesto por la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos, vulnera el principio de proporcionalidad tributaria pues el objeto que grava no se relaciona de ninguna manera con la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago del gravamen controvertido.

¹³ "Artículo 3.- El Instituto tiene como objetivo general el encausar, promover y desarrollar la cultura física en la ciudadanía en general, unificando criterios para su (\) promoción agrupando a los organismos y asociaciones implicadas en la promoción del (\). deporte, la educación física y la recreación, ofreciendo espacios deportivos para uso de la ciudadanía y creando la estructura social necesaria para el desarrollo permanente, progresivo y continuo del deporte, en apoyo al desarrollo integral de la comunidad del municipio".

Previo a su análisis, se estima pertinente transcribir la norma que será materia del presente apartado, la cual señala literalmente:

“ARTÍCULO 8.- Se establece el Impuesto Ambiental sobre Extracción y Aprovechamiento de Materiales Pétreos, de acuerdo a lo siguiente:

I.- Es objeto de este impuesto, la extracción y aprovechamiento de material pétreo que se realice en el Estado, incluyendo en (sic) el régimen de propiedad privada o ejidal.

Para efectos de este impuesto se considerarán materiales pétreos los minerales o sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, como pueden ser la arena, arcilla, limos, materiales en greña, grava, las rocas o demás productos de su descomposición.

II.- Son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales, que con fines de lucro, realicen las actividades señaladas en este artículo.

III.- La base del impuesto será el volumen mensual determinado en metros cúbicos, de extracción y aprovechamiento de material pétreo.

IV.- La cuota a enterar por concepto del presente impuesto será de \$3.35 pesos por metro cúbico extraído que sea aprovechado.

V.- El impuesto se pagará mensualmente ante las oficinas de la Recaudación de Rentas del Estado, mediante las formas aprobadas por la Secretaría de Hacienda, dentro de los cinco primeros días del mes siguiente al de la extracción y aprovechamiento.

VI.- Son obligaciones a cargo de los sujetos de este impuesto, además de las señaladas en los ordenamientos fiscales estatales, las siguientes:

a) Registrarse como sujeto de este impuesto ante la Recaudación de Rentas del Estado cuya jurisdicción corresponda a su domicilio fiscal.

b) Contar con la autorización en materia de impacto ambiental otorgada por la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, para la explotación y aprovechamiento de materiales pétreos, en términos de las disposiciones legales aplicables.

Para efecto del presente artículo, se presume que la persona física o moral que cuenta con la autorización referida en este inciso es quien realiza la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos.

c) Llevar un registro diario de los volúmenes extraídos en el formato que para tal efecto autorice y expida la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, el cual deberá conservarse en los términos que ésta determine mediante disposiciones de carácter general.

d) Presentar declaración mensual de pago en los términos del presente artículo anexando para tal efecto, el registro a que se refiere el inciso c)”.

Del citado artículo se desprende que éste prevé el establecimiento de un impuesto por la extracción de material pétreo que se realice en el Estado de Baja California, entendiéndose por material pétreo los minerales o sustancias que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, (arena, arcilla, limos, materiales en greña, grava, las rocas o demás productos de su descomposición). La tasa de dicho impuesto lo constituye una cuota de \$3.35 pesos por metro cúbico extraído que sea aprovechado.

En relación con la competencia del legislador local para establecer impuestos por la extracción de materiales pétreos, se estima pertinente traer a colación las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 56/2017 en la se analizaron disposiciones legales con un contenido normativo análogo al de las normas que aquí se examinan. Dichas consideraciones son del tenor literal siguiente:

“73. Así, a efecto de poder analizar si asiste o no la razón al promovente de la presente controversia, resulta necesario identificar cuál es la competencia tributaria expresamente conferida a la Federación; cuál es la competencia específica reservada a los Estados en la materia; y finalmente, si en la configuración del impuesto analizado, el Congreso local invadió la competencia federal.

74. Así, el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución General establece lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior;
- 2º. **Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;**
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º. Especiales sobre:
 - a). Energía eléctrica;
 - b). Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d). Cerillos y fósforos;
 - e). Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f). Explotación forestal;
 - g). Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

75. De dicha transcripción se desprende que el Constituyente confirió de manera exclusiva a la Federación la competencia para establecer las contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la propia Constitución Federal, los cuales a su vez, establecen lo siguiente:

“**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; **de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas

del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

(...)"

76. Es importante mencionar que aun cuando este artículo 27 ha sufrido numerosas reformas sobre su texto, lo cierto es que su párrafo cuarto solo ha sido reformado una vez, con el exclusivo motivo de introducir dentro de los bienes respecto de los cuales la Nación ejerce un dominio directo, a los recursos naturales de la plataforma continental, así como el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional. Esto quiere decir que la cláusula que refiere el dominio directo de la Nación sobre todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, **constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, es un mandato que fue introducido desde el texto original de la Constitución Política de mil novecientos diecisiete y que hasta el día de hoy ha permanecido en sus términos.¹⁴

77. No debe perderse de vista que la fracción XXIX del propio artículo 73, mandata expresamente que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

78. Sobre esta fracción, debe decirse que su texto original fue introducido por reforma constitucional de veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos. Del proceso legislativo se desprende que esta regulación tuvo su fundamento en el fortalecimiento de ciertos sectores industriales de gran relevancia para el país, como fueron el sector comercial, minero, petrolero y tabacalero, reservando la facultad de establecer contribuciones exclusivamente a la Federación, evitando con ello la doble tributación por parte de los Estados, así como las diferencias tributarias a las que podían estar sujetas dichas industrias derivado de la autonomía de cada entidad federativa.¹⁵

¹⁴ El texto original del párrafo en comento, establecía lo siguiente:

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(...)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

(...)

¹⁵ EXPOSICION DE MOTIVOS
México, D.F., a 31 de Julio de 1940.
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

(...)

"La vigencia de la Ley de Impuesto sobre Tabacos Labrados, promulgada el 3 de junio de 1938 y que empezó a regir el 13 del mismo mes, ha permitido comprobar el benéfico resultado que implica para la economía nacional someter un gran sector de la industria-como lo es el de los trabajadores en rama y elaborados- a un régimen tributario uniforme.

(...)

"Así pues y a semejanza de lo que en otros ramos se ha hecho -industria petrolera, minera y de energía eléctrica-cuyo desarrollo se extiende y afecta a diversas entidades federativas, requiriendo por su significación, verse regidos por preceptos legislativos homogéneos, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, piensa el Ejecutivo a mi cargo que tratándose de la industria tabaquera, en la que, como se ha visto, concurren circunstancias análogas a las de dichos ramos, debe observarse idéntico criterio, estableciendo como facultad privativa de la Federación legislar en la materia, para lo cual bastaría reformar el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos de la iniciativa que acompaño.

"Tal reforma, de efectuarse, habrá de constituir un paso más en la resolución del problema que tiende a delimitar los campos impositivos federal y de los Estados, asegurando a éstos un adecuado ingreso, por lo que no resultará afectada en lo que para el los tiene interés real su propia soberanía en materia tributaria, y a la vez dará mayor solidez al desarrollo de una importante industria nacional, evitando que se obstaculice su desenvolvimiento con gravámenes locales y federales que contemporáneamente recaigan sobre ella.

"PROCESOS LEGISLATIVOS

DICTAMEN/ORIGEN

DICTAMEN

México D.F., a 9 de Agosto de 1940

"Primera Comisión de Puntos Constitucionales.

"Honorable Asamblea:

"A la Primera Comisión de Puntos Constitucionales se turnó para, su estudio y dictamen una iniciativa de adición del artículo 73 Constitucional fracción X, enviada a la Cámara por el Ejecutivo de la Unión, en uso de la facultad que le concede la fracción I del artículo 71 muestra Carta Fundamental.

"A virtud del proyecto en cuestión se propone que el Congreso de la Unión quede facultado:

"a) Para legislar en toda la República sobre industria de tabacos en rama y

79. Así, de este análisis de nuestra Ley Suprema, este Tribunal Pleno advierte que la competencia exclusiva de la Federación para establecer contribuciones vinculadas con la minería, está referida al aprovechamiento y explotación de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, facultad que deriva del texto original de nuestra Constitución General y que al día de hoy ha permanecido en sus mismos términos.

80. Sin embargo, la delimitación de este ámbito competencial tributario en favor de la Federación obliga a preguntarnos ¿cuáles son estos minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos de naturaleza distinta a los componentes del terreno a los que se refiere la materia minera?

81. El propio artículo 27 hace una primera enumeración, al establecer que serán considerados como tales: *i)* los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; *ii)* los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; *iii)* los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; *iv)* los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; *v)* los combustibles minerales sólidos; *vi)* el petróleo; y *vii)* todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

82. Pero además, ya que en el diseño del denominado impuesto ecológico en análisis, el legislador local se refirió expresamente al artículo 4 de la Ley Minera, se vuelve indispensable atender a dicha normativa.

83. El Congreso de la Unión expidió la Ley Minera, reglamentaria en la materia del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, cuyo artículo 4 establece expresamente cuáles minerales o sustancias constituyen depósitos distintos de los componentes del terreno. Dicho precepto establece literalmente lo siguiente:

“Artículo 4º. Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

"b) Para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados

"c) Para fijar el porcentaje que en el rendimiento de dichos impuestos haya de corresponder a los Estados.

"d) Para determinar la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.

(...)

"En tales condiciones, es lógicamente explicable que la situación tributaria del país sea caótica y confusa, y constituya uno de los más serios obstáculos para el desarrollo adecuado del comercio y de la industria. Contrariando los más elementales principios de la ciencia, de las finanzas, es moneda corriente en nuestra patria la existencia de dos o más impuestos que graven una misma fuente de riqueza, una sola actividad o un mismo acto o contrato. El texto del artículo 124 constitucional, al estatuir que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, sirve de apoyo a éstos para decretar contribuciones, concurrentemente con el Gobierno Federal, sobre las mismas industrias, comercios, actos o contratos. Y si a ello se añade que las tasas de los impuestos son distintas de Estado a Estado, y que sin contar al Distrito y Territorios Federales, existen veintiocho Entidades soberanas, tendrá que concluirse cuán difícil resulta que, dentro de los actuales marcos de la Constitución, puedan desenvolverse y prosperar las industrias nacionales.

"Frente a ese problema trascendental, la Comisión Dictaminadora juzga que la solución que el Ejecutivo propone para organizar un régimen tributario, uniforme en la industria tabaquera, acertada en sí, no representa sino una parcial aplicación del principio, de que los impuestos a la industria y al comercio deben estar reservados exclusivamente a la Federación. Sólo en esa forma podrá lograrse que las industrias nacionales - y no ya únicamente la de tabacos - puedan desarrollarse sobre bases firmes.

"Dos consideraciones complementarias de orden teórico, reafirmaron el criterio de la Comisión Dictaminadora.

"Es la primera, la de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en jurisprudencia firme, que los impuestos a las industrias minera y petrolera, son exclusivamente federales, por más que no exista precepto constitucional expreso que les atribuya ese carácter, como no sean las normas consignadas en los artículos 27 y 73 de nuestra Carta Fundamental, que facultan al Congreso de la Unión, genéricamente, para legislar sobre minas y petróleo.

"En segundo término, la circunstancia de que el artículo 73 constitucional autorice al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.

"Si la Justicia Federal ha decidido, pues, que la facultad explícita que la Federación tiene para legislar sobre determinada materia, lleva acompañada, implícitamente, la potestad de decretar, con exclusión de las Legislaturas locales, impuestos sobre dicha rama; y si la industria es parte del comercio, el régimen de tributación de ambos debe ser determinado únicamente por el Congreso de la Unión.

"Más, por encima de los anteriores razonamientos de orden constitucional, y más allá de toda consideración de conveniencia de uniformar el régimen tributario nacional, está la necesidad de preservar a la hacienda pública de los Estados de los trastornos que presupondría una implantación precipitada del sistema que preconizamos. El principio de que los impuestos al comercio y a la industria deben ser decretados exclusivamente por la Federación, con exclusión de los Estados es, por tanto, un desiderátum por cuya realización tendrán que pugnar necesariamente las administraciones que sucedan al actual gobierno; acompañándolo del otorgamiento de una participación en dichos impuestos a las Entidades de la Unión. Pero, en las actuales circunstancias, la Comisión Dictaminadora, juzga que la reforma a nuestros textos constitucionales, deberá estar inspirada en propósitos más modestos, aunque de un alcance superior al de la iniciativa que se comenta.

"La rigidez de nuestros textos constitucionales impone la obligación, al planear una reforma, de revestirla de los términos más genéricos y elásticos que sea posible, a fin de evitar las frecuentes modificaciones que la experiencia aconseje. En la imposibilidad de elevar a la categoría de norma constitucional expresa, el principio de que todos los impuestos al comercio y a la industria son federales, y en vista de las ventajas que reportará rematar la perseverante labor que han venido llevando a cabo las autoridades fiscales de la Federación para uniformar nuestro régimen tributario, creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación (...)"

I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, itrio, lantánidos, litio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, potasio, renio, rodio, rubidio, rutenio, selenio, sodio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio, zinc, zirconio y yodo;

II. Minerales o grupos de minerales de uso industrial siguientes: actinolita, alumbre, alunita, amosita, andalucita, anhidrita, antofilita, azufre, barita, bauxita, biotita, bloedita, boemita, boratos, brucita, carnalita, celestita, cianita, cordierita, corindón, crisotilo, crocidolita, cromita, cuarzo, dolomita, epsomita, estauroilita, flogopita, fosfatos, fluorita, glaserita, glauberita, grafito, granates, halita, hidromagnesita, kainita, kieserita, langbeinita, magnesita, micas, mirabilita, mulita, muscovita, nitrata, olivinos, palygorskita, pirofilita, polihalita, sepiolita, silimanita, silvita, talco, taquidrita, tenardita, tremolita, trona, vermiculita, witherita, wollastonita, yeso, zeolitas y zircón;

II. BIS. Diatomita;

III. (Derogada, Diario Oficial de la Federación 28 de abril de 2005)

IV. Piedras preciosas: agua marina, alejandrina, amatista, amazonita, aventurina, berilo, crisoberilo, crocidolita, diamante, dioplasa, epidota, escapolita, esmeralda, espinel, espodumena, jadeita, kuncita, lapislázuli, malaquita, morganita, olivino, ópalo, riebeckita, rubí, sodalita, tanzanita, topacio, turmalina, turquesa, vesubianita y zafiro;

V. Sal gema;

VI. Los productos derivados de la descomposición de las rocas cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, como las arcillas en todas sus variedades, tales como el caolín y las montmorillonitas, al igual que las arenas de cuarzo, feldespatos y plagioclasas;

VII. Las materias minerales u orgánicas siguientes, susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes: apatita, colófano, fosfosiderita, francolita, variscita, wavelita y guano;

VIII. El carbón mineral en todas sus variedades;

IX. Los demás que determine el Ejecutivo Federal, mediante decreto que será publicado en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a su uso industrial debido al desarrollo de nuevas tecnologías, a su cotización en los mercados internacionales o a la necesidad de promover la explotación racional y la preservación de los recursos no renovables en beneficio de la sociedad.

Quienes estén realizando la exploración o explotación de los minerales o sustancias a que se refiere la fracción IX anterior, con base en las disposiciones del derecho común, tendrán derecho preferente para obtener la concesión minera correspondiente, siempre que la soliciten en los términos de esta Ley y su Reglamento.”

84. De lo anterior, resulta jurídicamente válido concluir que sobre dichos recursos la Nación tiene un dominio directo y que corresponde a la Federación la regulación de su aprovechamiento a través de la reglamentación de la actividad minera; ¿en qué consiste esta actividad? La propia legislación en sus artículos 2 y 3 nos brindan una respuesta al disponer lo siguiente:

“**Artículo 2º.** Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, la **exploración, explotación, y beneficio** de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial y de las sales y subproductos de éstas.

Artículo 3º. Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I. Exploración: Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de **identificar depósitos de minerales o sustancias**, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

II. Explotación: Las obras y trabajos destinados a la **preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo**, y

III. Beneficio: Los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de **recuperar u obtener minerales o sustancias**, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.”

85. Finalmente, el artículo 5 de la Ley Reglamentaria en comento, establece qué recursos quedan fuera de la reglamentación que impone dicha normatividad.

“**Artículo 5º.** Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

I. El petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo;

II. Los minerales radiactivos;

III. Las sustancias contenidas en suspensión o disolución por aguas subterráneas, siempre que no provengan de un depósito mineral distinto de los componentes de los terrenos;

IV. Las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a este fin;

V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y

VI. La sal que provenga de salinas formadas en cuencas endorréicas.”

86. En función de estos preceptos se pone en evidencia que la legislación reglamentaria del artículo 27, cuarto párrafo, de nuestra Constitución General, define no solo los recursos o sustancias sobre los cuales recae el régimen constitucional del que se ha venido hablando, sino que además precisa de manera puntual lo que se entiende por la actividad minera, misma que se desarrolla sobre estos recursos o sustancias y respecto de la cual la Federación tiene la facultad exclusiva para su reglamentación; máxime que es precisa en establecer las actividades que quedan excluidas.

87. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que a las Entidades Federativas no corresponde la facultad tributaria sobre los recursos que enumeran los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución Federal y 4 de la Ley Minera -con exclusión de los referidos en el artículo 5 de dicha legislación-, y que esencialmente abarca las actividades consistentes en la **exploración, explotación, y beneficio de tales recursos, en los términos de los artículos 2 y 3 de la propia Ley reglamentaria.**

88. La pregunta que surge entonces es ¿con qué facultades tributarias sí cuenta el Estado?

89. Para responder es necesario no perder de vista que de manera general a partir de lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución General,¹⁶ se ha entendido que la competencia de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, salvo mandato constitucional en sentido distinto, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

90. Visto de esa manera y atendiendo a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 27 y al numeral 2º de la fracción XXIX del artículo 73, ambos de la Constitución General, resulta que si a la Federación corresponde la facultad exclusiva de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**, a *contrario sensu* debe considerarse entonces que los Estados cuentan con facultades para legislar sobre el aprovechamiento de los recursos naturales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos de igual naturaleza de los componentes de los terrenos**. ¿Cuáles son éstos? Lógicamente, todos aquellos que no estén incluidos en la numeración del artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, ni en aquellos que enlista el artículo 4 de la Ley Minera.

¹⁶ Reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, en vigor al día siguiente. “Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”

91. Así, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que el objeto del impuesto se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las Entidades Federativas, porque la legislación estatal establece como supuesto normativo para la causación del impuesto, la extracción del suelo y subsuelo de materiales que constituyan **depósitos de igual naturaleza a los componentes de los terrenos**, lo que permite sostener que dicha contribución no está dirigida a gravar la extracción de los recursos a que se refieren los artículos 27, párrafo cuarto, de la Constitución General, y 2 y 4 de la Ley Minera, ya que estos últimos se refieren a todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan **depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos**".

Una vez precisada la competencia del legislador para la imposición de tributos relativos a la extracción de materiales pétreos, se analizarán los argumentos encaminados a demostrar la vulneración del principio de proporcionalidad tributaria, por considerar que el tributo impuesto no refleja la riqueza susceptible de ser gravada.

De entrada conviene mencionar que, para examinar el cumplimiento del derecho fundamental a la proporcionalidad tributaria, debe atenderse a la naturaleza y particularidades de cada contribución, ya sea que se trate de un impuesto, de un derecho, de una aportación de seguridad social o de una contribución de mejoras.¹⁷

El derecho a la proporcionalidad tributaria consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo que significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos.

En otras palabras, el derecho a la proporcionalidad tributaria implica que exista congruencia entre el tributo y la capacidad contributiva que se pretende gravar con el mismo, tal y como lo establece la jurisprudencia P./J. 10/2003.¹⁸

Ahora, en el caso de impuestos ecológicos la forma en cómo se cumple el principio de proporcionalidad, en su vertiente de capacidad contributiva, es a través de índices indirectos u objetivos de riqueza que revelen las actividades que generen contaminantes y cuya utilización se busque evitar, mitigar o reducir. O en otras palabras, tratándose de contribuciones ecológicas la potencialidad real de contribuir al gasto público se evidencia a partir de la actividad contaminante que se genera en algún proceso productivo o actividad económica.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el diseño normativo del hecho imponible del **impuesto sobre la extracción y aprovechamiento de materiales pétreos**, se prevé en el artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal dos mil veinte, del cual se advierte que su elemento subjetivo se conforma de las personas físicas o morales, que con fines de lucro, lleven a cabo la extracción y aprovechamiento de material pétreo en dicho Estado, considerando como materiales pétreos los minerales o sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, como pueden ser la arena, arcilla, limos, materiales en greña, grava, las rocas o demás productos de su descomposición.

Así, como puede verse, el impuesto aludido válidamente puede ostentar la denominación de ecológicos, en razón de que el diseño normativo de su hecho imponible versa sobre la protección al medio ambiente buscando disminuir, mitigar o reducir la contaminación a partir de determinadas conductas contaminantes, como lo extracción de ciertos materiales del suelo.

En este orden de ideas, cobra relevancia lo manifestado por los poderes demandados al rendir sus informes, ya que de ahí se desprende que la norma aquí analizada configura un impuesto cuya finalidad radica en remediar las consecuencias ambientales que derivan de la extracción de ciertos materiales del suelo.

¹⁷ "PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, núm. 25, enero de 1990, página 42.

¹⁸ "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES". Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, mayo de 2003, página 144, de rubro:

En ese contexto, no asiste razón a la accionante cuando aduce que el precepto reclamado transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues diversamente a lo que alega, el legislador local al diseñar el objeto del impuesto reclamado, sí **tomó en cuenta algún elemento que revela la capacidad contributiva que se quiere hacer tributar.**

Lo anterior es así, ya que en el caso del impuesto analizado, el legislador del Estado de Baja California buscó que la actividad económica consistente en la extracción de material pétreo que se realiza en dicha Entidad Federativa, la cual genera actividades contaminantes, constituye una manifestación indirecta de riqueza para gravar estas últimas.

De ese modo, el legislador estatal estimó, por una parte, establecer la **responsabilidad fiscal ambiental** de los contribuyentes en el caso de realizar la actividad contaminante que grava el impuesto contenido en el numeral tildado de inconstitucional y, por otra parte, contar con los recursos que le permitan **cumplir con su obligación de proteger los derechos a la salud y a un medio ambiente sano** de la población de Baja California.

Por ende, debe estimarse que el parámetro objetivo de metros cúbicos extraídos mensualmente, mismo que tomó en cuenta el legislador de Baja California para medir la conducta contaminante descrita y que afecta el medio ambiente, resulta adecuado pues se vincula con la producción de determinados elementos, tales como, en el presente caso la cantidad de material pétreo extraído.

En esa tesitura, se reitera, no asiste razón a la accionante porque, como se ha visto, la base del impuesto impugnado —metros cúbicos de material pétreo extraído mensualmente— sí grava una manifestación indirecta de riqueza a partir de las actividades contaminantes que se realizan en los procesos productivos o actividades económicas en el territorio de Baja California, por ende, respeta el principio de proporcionalidad tributaria.

Similares consideraciones sustentó la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 888/2018 en sesión de seis de febrero de dos mil veinte.

Ahora bien, por lo que respecta al artículo 8, fracción I, párrafo segundo, en sus porciones normativas “arcilla” y “o demás productos de su descomposición”, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, debe señalarse que en sesión de trece de octubre de dos mil veinte, el Pleno de este Alto Tribunal desestimó la acción de inconstitucionalidad en relación con las mismas, en virtud de que la propuesta respectiva que era en el sentido de declarar su invalidez, no fue aprobada por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, por tanto, lo procedente es **desestimar la presente acción de inconstitucionalidad respecto de las fracciones y las porciones normativas en comento.**

En las relatadas circunstancias, lo que se impone es reconocer la **validez** —con la salvedad precisada en el párrafo anterior— del artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

SEXTO. Efectos. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos siguientes:

1. Artículos **16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 53, numeral 7, y 57, apartado C, inciso b)**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Playas de Rosarito**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
2. Artículos **25, 26, 27, 28, 29, 30 y 48, apartado U, inciso a)**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tecate**, Baja California, y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial para el Ejercicio Fiscal del 2020.
3. Artículos **15, 22, numeral 8, inciso 2), y 25, inciso a)**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ensenada**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
4. Artículos **9, 10, 11, 12, 13, 19, 25, fracción I, apartados B y C, este último en sus incisos a) y b), así como 49, apartados A y B, ambos en sus incisos a) y b), respectivamente**, todos de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tijuana**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.
5. Artículo **9, 10, 11 y 23** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mexicali**, Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

6. Artículo 7 de la Ley de Ingresos del **Estado de Baja California**, para el Ejercicio Fiscal del 2020.

Por último, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se vincula en lo futuro al Poder Legislativo del Estado de Baja California a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los municipios de dicha entidad federativa.

Asimismo deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 8, fracción I, párrafo segundo, en sus porciones normativas 'arcilla' y 'o demás productos de su descomposición', de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 8 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo— de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en atención al considerando quinto, tema V, de esta decisión.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 7 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, así como del 16 al 24, 53, numeral 7, y 57, apartado C, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, del 25 al 30 y 48, apartado U, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial, 15, 22, numeral 8, inciso 2), y 25, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, del 9 al 13, 19, 25, fracción I, apartados B y C, incisos a) y b), y 49, apartados A, incisos a) y b), y B, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana y 9, 10, 11 y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el considerando quinto, temas I, II, III y IV, de esta determinación.

QUINTO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación (en cuanto a los preceptos alusivos a los impuestos adicional y sobre extracción y aprovechamiento de materiales pétreos). Los señores Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reservas respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación (en cuanto a los demás temas tributarios y de cobros por acceso a la información). El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales por razones diversas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, consideraciones adicionales y separándose de algunas otras y cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema V, denominado "Disposición que establece el cobro del impuesto por extracción y aprovechamiento de materiales pétreos", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 8, fracción I, párrafo segundo, en sus porciones normativas "arcilla" y "o demás productos de su descomposición", de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema V, denominado "Disposición que establece el cobro del impuesto por extracción y aprovechamiento de materiales pétreos", consistente en reconocer la validez del artículo 8, salvo su fracción I, párrafo segundo, en sus porciones normativas "arcilla" y "o demás productos de su descomposición", de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema II, denominado "Disposiciones que gravan los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 7 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, así como del 17 al 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, del 26 al 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial, del 9 al 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana y 9, 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra por falta de legitimación de la Comisión actora.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartándose del estudio de la proporcionalidad y equidad, Pardo Rebolledo apartándose del estudio de la proporcionalidad y equidad, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y del estudio de la proporcionalidad y equidad, Ríos Farjat, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones y del estudio de la proporcionalidad y equidad, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del considerando quinto,

relativo al estudio, en su tema I, denominado "Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas salvo por los artículos 53, numeral 7, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, el artículo 22, numeral 8, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 25, apartado B, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema III, denominado "Derechos por permisos para eventos particulares, así como autorizaciones para marchas y actividades sociales en la vía pública", consistente en declarar la invalidez de los artículos 53, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, 22, numeral 8, inciso 2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 25, fracción I, apartados B y C, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema IV, denominado "Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples", consistente en declarar la invalidez del artículo 57, apartado C, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron a favor del proyecto que proponía la validez del precepto referido.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema IV, denominado "Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples", consistente en declarar la invalidez de los artículos 48, apartado U, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial, 25, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 49, apartados A, incisos a) y b), y B, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, todos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal del 2020, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California y 2) vincular al Congreso del Estado de Baja California a que, en lo futuro y tratándose de disposiciones generales de vigencia anual y en la Ley de Hacienda, se abstenga de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de octubre de dos mil veinte por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente en Funciones, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 107/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del trece de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2020

En sesión celebrada el trece de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en el considerando quinto, relativo al estudio de fondo, concretamente, en el Tema V, denominado "Disposición que establece el cobro del Impuesto por extracción y aprovechamiento de materiales pétreos", determinó, por un lado, que el objeto del referido "impuesto ambiental" se encuentra dentro del ámbito competencial tributario concurrente para las entidades federativas; y, por otro, reconoció la validez del artículo 8 —salvo su fracción I, párrafo segundo, en las porciones normativas "arcilla" y "o demás productos de su descomposición"— de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal 2020, al estimar que no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria.

Respetuosamente, no estoy de acuerdo con la posición mayoritaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues considero, en primer término, que el legislador local no tiene facultades para establecer —al menos, en la redacción en que lo hace la entidad— el referido impuesto ambiental.

Al respecto, considero importante mencionar que este Alto Tribunal ha construido, desde hace varios años, un sistema complejo de competencias en materia tributaria, en el que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la local¹. En esta tesitura, se ha estimado que las reglas competenciales en

¹ Así se ha sostenido, por ejemplo, en la jurisprudencia plenaria de rubro: "IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS". Registro 232505. [J]; 7a. Época; Pleno; S.J.F.; Volumen 151-156, Primera Parte; Pág. 149. Y la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA GRAVAR EN LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL

materia impositiva surgen a partir de la interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal.

De este modo, para delimitar si las entidades federativas tienen potestad tributaria en una determinada materia, este modelo de distribución de competencias tiene como presupuesto la existencia de un hecho imponible sobre el cual el legislador establece un gravamen.

Así, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de todos los órdenes de gobierno de manera proporcional y equitativa. Esta obligación, sin embargo, no permite a la autoridad imponer arbitrariamente contribuciones.

Por el contrario, el Tribunal Pleno ha sostenido que para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, referido, es necesario atender a la naturaleza del tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva².

El sistema tributario cumple una función social prioritaria en un Estado democrático, pues es a partir de las contribuciones de la ciudadanía como se forma la Hacienda Pública que servirá para satisfacer las necesidades de todas las personas que habitamos en este País.

Precisamente, para cumplir esta importante función recaudatoria, el sistema tributario debe acercarse, en todo lo posible, a la capacidad contributiva real de las personas, para lo cual es indispensable que el gravamen atienda a la base imponible entendida como la magnitud dineraria que resulta de la medición o valoración del hecho imponible³.

La capacidad contributiva se manifiesta habitualmente en dos formas: la directa, por la cual los impuestos son soportados por personas que perciben o son propietarias de una renta o patrimonio, y su capacidad se refleja en el momento en que se genera dicha renta; y la indirecta, en la cual los impuestos gravan la circulación de bienes y consumo, en los que la capacidad contributiva nace una vez que las personas obtienen una capacidad económica y hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

La capacidad contributiva no se refleja únicamente en la existencia de una manifestación de riqueza, ya que es posible establecer una contribución que grave hechos que no generen riqueza o que resulten improductivos.

En efecto, es posible reconocer una manifestación de riqueza a partir de elementos patrimoniales, por ejemplo, la posesión, la tenencia, el aprovechamiento de un bien, el disfrute de un servicio individualizado, el beneficio asociado a una obra pública, entre otros.

Sin embargo, la finalidad primordial de las contribuciones no radica en la remediación ambiental o en establecer un mecanismo indemnizatorio que sancione a quien contamine.

Siguiendo este orden, estimo que el "*impuesto ambiental*" establecido en el artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California no permite identificar plenamente un hecho imponible ni una manifestación de riqueza, de manera que no coincide con la afirmación de que existe una competencia concurrente entre la Federación y los Estados para establecer impuestos ecológicos.

Más aun, el Congreso Local no busca alcanzar un objetivo eminentemente recaudatorio, sino que pretende dar a esa contribución un fin extrafiscal consistente en la preservación y protección del medio ambiente.

RELATIVO LA ENAJENACIÓN O, EN SU CASO, LA IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, REFRESCOS, BEBIDAS HIDRATANTES O REHIDRATANTES, QUE UTILICEN EDULCORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, TIENE SU FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". Registro 176188. [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Enero de 2006; Pág. 1021. 2a./J. 154/2005.

² "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA". Registro 167415. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 1129. P./J. 2/2009.

³ Jurisprudencias de rubros: "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS". Registro 192849. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Noviembre de 1999; Pág. 22. P./J. 109/99. Y "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES". Registro 184291. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVII, Mayo de 2003; Pág. 144. P./J. 10/2003.

Estos fines de protección ambiental son totalmente legítimos, incluso loables. Sin embargo, la vía tributaria no es la adecuada para tutelarlos. A mi juicio, a pesar de que el legislador local lo denomine "*impuesto ambiental*", lo que en realidad hace es prever una sanción a la persona que contamine.

En esta tesitura, si la contribución se destinará a un fin de remediación ambiental, lo que el legislador de Baja California está realizando es imponer un gravamen a quien contamine. No obstante, el pago de impuestos se justifica cuando el contribuyente obtiene una renta que modifica su patrimonio, o bien, cuando realizan consumos o usan bienes, pero no por los resultados ilícitos de los que sean responsables, ya que de esto se ocupan las sanciones.

Si bien reconozco que la preservación del medio ambiente es una finalidad legítima, considero que este "*impuesto ambiental*" en realidad entraña una sanción administrativa que rompe con los principios del derecho tributario. Asimismo, me parece que esa sanción no superaría los estándares del debido proceso ni del derecho administrativo sancionador, en tanto que se trataría, en su caso, de una sanción que no cumple con los principios de taxatividad, proporcionalidad ni la garantía de audiencia de las personas a quienes se aplicarían.

De esta manera, el artículo 8 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California forma parte de un sistema —para mí, sancionatorio— que tiene como finalidad imponer un costo económico a quienes contaminen. En este sentido, considero que la norma cuestionada no regula un impuesto sino una sanción, en consecuencia, si no se trata de un impuesto, desde mi punto de vista, todo el sistema resulta inconstitucional.

Por tanto, no comparto el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal y, desde mi perspectiva, el artículo impugnado debe invalidarse, pues, so pretexto de perseguir un *fin extrafiscal* para proteger el medio ambiente, establece vía tributaria una sanción administrativa dirigida a quien contamine.

Consecuentemente, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto particular.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del trece de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 107/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2020, RESUELTA EN SESIÓN VIRTUAL DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL TRECE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE

En sesión virtual de trece de octubre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunas porciones normativas de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, comparto el sentido de la ejecutoria, pero no coincido con algunas consideraciones, que señalaré a continuación.

Por lo que hace al tema de **derechos de alumbrado público**, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito; 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate; 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de

Tijuana y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali; todos del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal de 2020.

Sin embargo, al analizar dichos preceptos, la ejecutoria concluye que se actualiza una violación a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, tutelados por el artículo 31, fracción IV, constitucional, al establecer un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que nada tiene que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino con la capacidad contributiva de los usuarios basada en su consumo de energía eléctrica, conforme a lo reflejado en el recibo que al caso expida la Comisión Federal de Electricidad, lo que si bien podría considerarse así en forma secundaria, no es acorde con el parámetro de regularidad constitucional que este Tribunal Pleno ha establecido en materia de derechos por alumbrado público.

En efecto, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012, 7/2013, 18/2018, 27/2018, 15/2019, 97/2020, 20/2020, 101/2020 y 107/2020, entre otras, ha sostenido que normas como las analizadas en la especie, que en realidad no establecen derechos, sino impuestos sobre el consumo de energía eléctrica de los consumidores, transgreden el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal, al invadir el ámbito de competencias exclusivas de la Federación, siendo ese el motivo de la invalidez de las normas y no la transgresión a los principios de justicia tributaria.

En diverso aspecto, respecto del tema de disposiciones que gravan los pagos que se hayan realizado por concepto de otros impuestos, derechos y trámites municipales, o bien, los montos resultantes del cálculo de otros tributos, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito; 26, 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate; 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana; 9, 10 y 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali; así como el numeral 7 de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California; todos para el Ejercicio Fiscal 2020.

Lo anterior, al violar el principio de proporcionalidad tributaria, ya que las contribuciones en ellas contempladas tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de otros impuestos y derechos municipales a los que se encuentra obligado, por lo que no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos, toda vez que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Tal como lo señalé en la respectiva sesión, coincido con ello, pero me separo de las consideraciones referidas al denominado "*impuesto para el subsidio a organismos no gubernamentales sin fines de lucro y vinculados a fortalecer la seguridad jurídica y social*", previsto en los artículos 22 a 24 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito.

Lo anterior, pues estos últimos numerales no comparten el mismo vicio de inconstitucionalidad de los demás, ya que no fijan un impuesto adicional sobre los impuestos, derechos o créditos fiscales que se paguen, sino que éste refiere que se causará por cada trámite a razón de 0.20 veces la UMA, es decir, su base gravable no es el monto que se haya pagado por algún otro impuesto o derecho.

No obstante, dichos preceptos resultan violatorios de los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, ya que de su texto no se pueden advertir los elementos esenciales del impuesto de que se trata y,

específicamente, su base gravable, pues aparentan ser más un derecho que se causa por cada "trámite" a realizar, sin que exista plena claridad de su verdadera naturaleza.

Finalmente, en el proyecto se analiza la validez de normas que rigen **derechos por permisos para eventos particulares**, entre éstas, se encuentran los artículos 53, numeral 7, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito; 22, numeral 8, inciso 2), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y; 25, fracción I, apartados B) y C), este último en sus incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana; todas para el Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal 2020.

En este apartado se declaró la inconstitucionalidad de las normas aludidas, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional y convencional que rige el ejercicio de la libertad de reunión en los espacios públicos y privados, ya que no es posible que ésta se condicione o restrinja a una autorización previa por parte del Estado a base de imposiciones, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho queda supeditado a la decisión de las autoridades.

Al respecto, por lo que hace al artículo 25, fracción I, inciso C, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, considero que esta norma también violenta la libertad de expresión, al establecer un cobro por la realización de marchas, peregrinaciones, procesiones, caravanas y desfiles, es decir, por reuniones distintas al ámbito privado. Lo anterior encuentra sustento en lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 95/2020, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal el veintidós de octubre de dos mil veinte por unanimidad de once votos.

Atentamente

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del trece de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 107/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 108/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Presidente 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 108/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO
PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ
SECRETARIA: JAQUELINE SÁENZ ANDUJO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecinueve de abril de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 108/2020, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Las fracciones impugnadas establecen como requisito para ser autoridad auxiliar de los ayuntamientos de dicha entidad no haber sido condenado por delitos graves ni sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos; en relación con los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un cargo público.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El diez de febrero de dos mil veinte, la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, publicado mediante decreto número 165/2020 en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán.
2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez:
 - a) Las exigencias contenidas en las fracciones V y VI del artículo 70 bis de la Ley de Gobiernos de los Municipios del Estado de Yucatán vulneran lo previsto en los artículos 1°, 5° y 35, fracción IV, de la Constitución Federal, que contienen los derechos a la igualdad, no discriminación, libertad de trabajo y acceso a un cargo público.
 - b) Las fracciones impugnadas establecen como requisito para ser autoridad auxiliar de los Ayuntamientos de Yucatán no haber sido condenado por la comisión de delitos graves, sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos; que en el caso se trata de Comisarios, Subcomisarios y Jefes de Manzana. Tales exigencias resultan desproporcionadas y trasgreden el derecho a la igualdad y no discriminación, pues tienen como efecto excluir de forma injustificada a un sector de la población de ocupar dichos cargos.
 - c) El requisito de no haber sido sentenciado por delitos graves (fracción V) limita de forma genérica a las personas sentenciadas por cualquier delito considerado como grave, sin considerar si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones a desempeñar en los cargos en cuestión.
 - d) En el sistema penal vigente, el sentido de una sentencia por responsabilidad penal puede ser de absolución o condena. La fracción V impugnada no toma en consideración que la persona pudo haber sido sentenciada en sentido absolutorio, aunque el proceso penal se haya seguido por la comisión de un delito grave. Al no tomar en cuenta el sentido del fallo, esta exigencia parte de supuestos estigmatizantes y discriminatorios.
 - e) La norma que contiene el requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado (fracción VI) no precisa si dicha sanción es penal, administrativa u otras. Además, una vez que se cumple con las sanciones, las personas deben quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua. Una vez que se ha cumplido con la sanción administrativa, incluso las no graves, no existe justificación para excluir a las personas de la posibilidad de ejercer como autoridades auxiliares de los Ayuntamientos.
 - f) La naturaleza de las sanciones responde a diversos factores de responsabilidad en que incurrió la persona sancionada. Establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer el cargo quienes hayan sido sancionadas por hechos de corrupción o inhabilitadas en el servicio público, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la sanción, ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado. Esta situación ni significa que las personas aspirantes no sean aptas para desempeñarse como Comisarios, Subcomisarios o Jefes de Manzana.
 - g) La promovente alega que los requisitos exigidos en las disposiciones impugnadas constituyen categorías sospechosas, específicamente sobre condición social y jurídica. Las medidas legislativas impugnadas no superan el test de escrutinio escrito, pues no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir no haber sido sentenciado por delito grave, sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, para fungir como auxiliares. Las actividades que les corresponde realizar a quienes ocupen estos cargos no justifican restricciones tan amplias, por lo tanto, resultan discriminatorias.

- h) El que una persona haya sido sentenciada por la comisión de delitos calificados como graves o sancionadas por actos de corrupción o inhabilitadas, forma parte de la vida privada de una persona en el pasado y su proyección social. No se justifica que por esa razón se excluya a las personas de participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad. Al haber compurgado su sanción penal o administrativa, debería encontrarse en aptitud de volver a ocupar un cargo público.
 - i) La fracción V impugnada resulta contraria al principio de reinserción social. La norma impide que las personas que han sido condenadas por un delito calificado como grave ejerzan cargos de autoridades auxiliares en los Ayuntamientos, incluso si los delitos de que se tratan no se relacionan con la función a desempeñar. La exigencia resulta arbitraria y no se justifica sobre una base objetiva y acotada.
3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de once de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 108/2020, así como su turno al ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.
4. El doce de febrero de dos mil veinte, el ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad. Tuvo como autoridades emisoras de la norma a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Yucatán y ordenó dar vista para que, dentro del plazo de quince días, rindieran los informes correspondientes.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** Mauricio Tappan Silveira, en su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno del Estado Yucatán, rindió su informe en los siguientes términos:
- a) Es cierto el acto reclamado al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, consistente en la promulgación del decreto 165/2020, por el que se modifica la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; mismo que fue publicado el nueve de enero de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.
 - b) El Poder Ejecutivo al promulgar el referido decreto, dio cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de Yucatán, guardando las formalidades que señalan las normas en la materia.
 - c) Son infundados los conceptos de violación de la promovente. El Congreso local está constitucionalmente facultado para legislar sobre los ramos de competencia del Estado y de reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren, así como participar en las reformas a dicha Constitución. Se cumplió con los requisitos de motivación y fundamentación, de conformidad con los artículos 29 y 30, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.** Lizzete Janice Escobedo Salazar, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán y representante legal, rindió su informe en los siguientes términos:
- a) El Decreto 165/2020, por el que se modifica la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en materia de autoridades auxiliares, es constitucional. El Congreso local realizó un proceso legislativo con estricto apego a las facultades que le confieren la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Yucatán.
 - b) El Congreso local consideró necesario adaptar políticas de integridad para combatir los riesgos de corrupción específicos para determinados cargos públicos, como el presente. Exigir los requisitos de no haber sido condenado por la comisión de delitos calificados como graves, no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos son importantes para ocupar un cargo de autoridad auxiliar, ya que entre las funciones de una autoridad auxiliar se encuentra la de representar a la comunidad ante las diferentes autoridades competentes, gestionar e informar sobre las necesidades y deficiencias de los servicios públicos municipales, supervisar los trabajos de la comunidad, la facultad de poder proponer ante el cabildo del Ayuntamiento a sus colaboradores principales e, incluso, la posibilidad de participar en la integración del Plan de Desarrollo Municipal.
 - c) Dichos requisitos se establecieron con la finalidad de dotar a la ciudadanía de servidores públicos que puedan dirigirse bajo los principios de honestidad, seguridad, confianza y

servicio. Alega que se necesita recuperar la confianza que se la perdido a los gobernantes y, por tanto, a las instituciones que velan por los derechos e intereses de la ciudadanía.

7. Por acuerdo del ministro instructor de doce de febrero de dos mil veinte, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que correspondiera. No obstante, no presentaron opinión alguna.
8. **Cierre de la instrucción.** Seguido el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 70 bis, fracciones V y VI de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

III. NORMA RECLAMADA

10. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de las fracciones V y VI del artículo 70 bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada mediante el Decreto número 165/2020, que modificó diversas disposiciones de esa legislación:

Artículo 70 bis.- Para ser autoridad auxiliar se requiere: (...)

V.- No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves;

VI.- No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, (...)

IV. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
12. El decreto 165/2020 por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán se publicó el nueve de enero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán. Así, el plazo de treinta días naturales transcurrió del viernes diez de enero de dos mil veinte al sábado ocho de febrero de dos mil veinte. El último día del plazo fue inhábil. Dado que la demanda se presentó el diez de febrero de dos mil veinte¹ —día hábil siguiente—, es oportuna.

V. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada, pues presentó la demanda la presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y las emitidas por las entidades federativas que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución².

¹ Así consta en el sello de recepción de la Oficina de Judicial y Correspondencia, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

[...]

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

[...]

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

[...]

14. En el caso, la Comisión Nacional impugnó las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, legislación estatal que, en su opinión, trasgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional, en particular, el relativo al derecho a ser votado, conforme al artículo 35 de la Constitución Federal.
15. Conforme al artículo 15, fracciones I y XI de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el 18 de su reglamento interno, corresponde a su presidente la representación legal. La demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

16. Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

17. Corresponde a este Pleno determinar si la norma, en sus fracciones impugnadas, es constitucional o, de lo contrario, determinar la invalidez de las mismas. Para ello, el estudio se dividirá en tres partes: parámetro de regularidad constitucional (A); estudio del requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves (B); requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos (C).

A. Parámetro de regularidad constitucional

18. Conforme a la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, las **autoridades auxiliares** son aquellas que colaboran con el Ayuntamiento para atender las funciones y la prestación de los servicios públicos. Además, coadyuvan para garantizar la tranquilidad, la seguridad y el orden público en el municipio.³
19. Se consideran autoridades auxiliares: a) comisarios; b) subcomisarios; c) jefes de manzana; d) los demás que el cabildo acuerde.⁴
20. Conforme a la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, las autoridades auxiliares tendrán las siguientes funciones:

Artículo 68 Bis.- Las autoridades auxiliares tendrán las siguientes funciones:

I.- Representar a la comunidad ante las diferentes autoridades;

II.- Gestionar e informar al ayuntamiento de las necesidades y deficiencias de los servicios públicos municipales;

III.- Supervisar los trabajos del personal de imagen y limpieza municipal en la comunidad;

IV.- Participar y coadyuvar en la integración y funcionamiento del Plan de Desarrollo Municipal;

V.- Vigilar que el personal a su cargo que sea designado por el cabildo, preste exclusivamente los servicios que sean materia de su competencia;

VI.- Resguardar, cuidar y hacer buen uso de los bienes muebles e inmuebles municipales que le sean entregados con esta finalidad, y

VII.- Proponer al ayuntamiento a sus colaboradores principales, de acuerdo a la disponibilidad financiera municipal.

Quienes ocupen un cargo en las comisarías municipales, tendrán derecho a una percepción económica a cargo del ayuntamiento, que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo vigente.

[...]

³ Artículo 68.- Las autoridades auxiliares son aquellas que colaboran con el Ayuntamiento, conforme a esta Ley y los reglamentos gubernativos, con el fin de atender las funciones y la prestación de los servicios públicos. De igual modo, coadyuvarán para garantizar la tranquilidad, la seguridad y el orden público en el Municipio.

⁴ Artículo 69.- Son autoridades auxiliares:

I.- Los Comisarios;

II.- Los Subcomisarios;

III.- Los Jefes de Manzana, y

IV.- Las demás que el Cabildo acuerde, según las características del Municipio.

Artículo 71.- Los Jefes de Manzana, además de las facultades mencionadas en el presente capítulo, tendrán la obligación de elaborar, revisar y actualizar el Registro de Población del Municipio, en los términos del Reglamento de la materia.

21. La ley establece los siguientes requisitos de elegibilidad:

Artículo 70 bis.- Para ser autoridad auxiliar se requiere:

I.- Ser mayor de edad;

II.- Saber leer y escribir;

(REFORMADA, D.O. 9 DE ENERO DE 2020)

III.- Ser vecino de la comisaría o manzana del municipio;

(REFORMADA, D.O. 9 DE ENERO DE 2020)

IV.- No ser propietario de expendio de bebidas alcohólicas, ni tener intereses en esa clase de negocios;

(REFORMADA, D.O. 9 DE ENERO DE 2020)

V.- No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves;

(ADICIONADA, D.O. 9 DE ENERO DE 2020)

VI.- No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, y

(ADICIONADA, D.O. 9 DE ENERO DE 2020)

VII.- No desempeñar actividades comerciales o laborales que impidan el correcto desempeño del encargo.

22. La **elección de las autoridades auxiliares será a través del voto universal, libre, directo y secreto** de los vecinos de la comisaría⁵ que se trate mediante el procedimiento que al efecto organice el cabildo y concluirán con cada administración municipal, pudiendo ser reelectos, por una sola vez, para el periodo inmediato.⁶

23. Para efectos del análisis que este Tribunal Pleno realiza, debe recordarse la doctrina reiterada sobre los requisitos de elegibilidad de quienes aspiran a cargos públicos.

24. Esta Suprema Corte cuenta con un gran número de precedentes donde se ha pronunciado sobre la validez o no de requisitos de elegibilidad tanto para cargos públicos de elección popular como para cargos de servidores públicos por designación. Para el presente estudio se tomarán en cuenta los motivos que han regido en estos asuntos, sabiendo que existen diferencias dependiendo de la forma de elección del funcionario, así como los ámbitos en los que se elige y desempeña. Estos

⁵ Artículo 11.- Para su organización interna y efectos administrativos, el Municipio dividirá su jurisdicción territorial, en colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, así como en comisarías y subcomisarías, en su caso; cuyas extensiones serán determinados (sic) por el Cabildo, de conformidad con la ley respectiva.

Artículo 12.- Los núcleos de población de los Municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica, infraestructura y equipamiento urbano, tendrán las categorías geográficas siguientes:

I.- Ciudad, es el núcleo de población con censo no menor de quince mil vecinos;

II.- Villa, es el núcleo de población con censo no menor de ocho mil vecinos;

III.- Pueblo, es el núcleo de población con censo no menor de tres mil vecinos o aquel donde se asiente la cabecera municipal;

IV.- Comisaría, es el núcleo de población con censo no menor a los quinientos vecinos, y

V.- Sub-Comisaría, el núcleo de población con censo inferior a quinientos vecinos.

⁶ **Artículo 70.-** Todas las autoridades auxiliares serán electas por el voto universal, libre, directo y secreto de los vecinos de la comisaría que se trate, mediante el procedimiento que al efecto organice el cabildo y concluirán con cada administración municipal, pudiendo ser reelectos, por una sola vez, para el periodo inmediato.

Dichas autoridades únicamente podrán ser removidas por el cabildo, debido a causas graves y conforme al reglamento que se expida.

El procedimiento de elección deberá ajustarse a los siguientes lineamientos:

I.- Se realizará dentro de los noventa días posteriores al de la instalación del Ayuntamiento;

I bis.- En caso de que venza el término establecido en el artículo anterior de esta ley, se sancionará al presidente municipal, que no lo haya realizado conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Yucatán;

II.- La convocatoria deberá aprobarse en sesión de cabildo convocada para ese efecto, expedirse y hacerse del conocimiento de los vecinos de la comisaría de que se trate, dentro de los quince días naturales antes de la elección, a través de la gaceta municipal, sitios electrónicos, páginas oficiales del ayuntamiento, y por cédula de notificación que se fijará en los bajos de las comisarías municipales de que se trate, lugares de acceso público; así como en medios que garanticen su adecuada difusión y máxima publicidad;

III.- Los aspirantes a ser electos deberán cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en esta ley;

IV.- Los votantes acreditarán su residencia con el documento oficial emitido por la autoridad electoral;

V.- El día de la elección, cada aspirante podrá contar con un representante en la mesa de cómputo, y

VI.- El ayuntamiento podrá solicitar por escrito, a las autoridades electorales federales o estatales, el auxilio o asesoría que requiera para la celebración de la elección.

La elección de autoridades auxiliares realizada en forma distinta a la establecida en este artículo será nula.

Los servidores públicos municipales o estatales que realicen o participen en la elección de autoridades auxiliares, contraviniendo lo establecido en esta ley, serán responsables en términos de la legislación correspondiente.

precedentes son las siguientes acciones de inconstitucionalidad (mismas que se refieren conforme a un orden cronológico de resolución): **50/2015** y sus acumuladas **55/2015**, **56/2015** y **58/2015**;⁷ **76/2016**;⁸ **78/2017**;⁹ **107/2016**;¹⁰ **85/2018**;¹¹; **86/2018**;¹² **50/2019**;¹³ **73/2018**;¹⁴ **67/2018**;¹⁵ **83/2019**¹⁶.

25. Además, se retomarán particularmente las **acciones de inconstitucionalidad 111/2019**¹⁷ y **140/2020**¹⁸. Estos dos precedentes, por ser los más recientes, ilustran, en gran medida, los criterios

⁷ **Acción de inconstitucionalidad 50/2015**, y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015. Fallada en sesión de 10 de noviembre de 2015 bajo la ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Razonabilidad del requisito **buena fama pública para obtener el registro como candidato** en el Estado de Veracruz.

⁸ **Acción de inconstitucionalidad 76/2016**. Fallada en sesión de 27 de octubre de 2016 bajo la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas. Se reconoció la validez del artículo 10, párrafo 1, inciso e), del Código Electoral para el Estado de Coahuila. Según lo dispuesto en diversos precedentes por este Tribunal Pleno, al tratarse este caso de legislación local, la validez del artículo impugnado solo puede confrontarse con lo establecido en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se concluyó que la disposición normativa establecida por el Congreso local de Coahuila, en el sentido de que los Secretario de la Administración Pública Estatal, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrados del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados deben separarse de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser Gobernador, Diputado o integrante del Ayuntamiento, entra dentro de la libertad configurativa con que cuentan las legislaturas locales. Lo anterior bajo el entendido de que esa regla de separarse de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser Gobernador, Diputado o integrante del Ayuntamiento no aplica a aquellos candidatos que tienen intenciones de reelegirse en el cargo de Diputado o integrante del Ayuntamiento, pues exigirles su cumplimiento los obligaría a separarse de su encargo en un periodo muy corto a haber entrado en funciones, por lo que no podrían refrendar las razones por las que fueron electos en su primer momento ni cumplir con las expectativas generadas al ser electo por primera vez. Por otra parte, se declaró la invalidez del artículo 10, párrafo 1, inciso f), del Código Electoral del Estado de Coahuila, por lo que se refiere a la porción normativa "así como carta de antecedentes penales" y "certificado médico de la prueba de antidoping" pues se como constituyen restricciones injustificadas al derecho a ser votado, ya que dichos requisitos no son trámites o cargas tendientes a demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira

⁹ **Acción de inconstitucionalidad 78/2017**. Fallada en sesión de 28 de septiembre de 2017 bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández. Se determinó la invalidez del requisito no haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección. Validez del requisito "no haber sido sujeto de jurisdicción penal y sentencia condenatoria con cinco años de antelación a la elección, así como no estar sujeto a causa penal por delito intencional" al considerar que la hipótesis normativa opera cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho.

¹⁰ **Acción de inconstitucionalidad 107/2016**. Fallada en sesión de 23 de enero de 2020 bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder al cargo de Jefes de Manzana y de Comisario Municipal, conforme a la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consideró que estos cargos -en ese estado- no son de elección popular, por lo que se introdujo una diferenciación injustificada entre aspirantes que excluye la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, lo cual resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad. Se trata de una configuración normativa sobre inclusiva.

¹¹ **Acción de inconstitucionalidad 85/2018**. Fallada en sesión de 27 de enero de 2020 bajo la ponencia del ministro Javier Laynez Potisek. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para ser corredor inmobiliario en Baja California.

¹² **Acción de inconstitucionalidad 86/2019**. Fallada en sesión de 27 de enero de 2020 bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder al cargo como integrante de un comité de contraloría social, mismo que no es de elección popular sino honorífico. Inconstitucionalidad del requisito de no tener antecedentes penales para ocupar el cargo de Director general de Organismos Descentralizados Operadores de Agua Potable en los municipios de Sonora.

¹³ **Acción de inconstitucionalidad 50/2019**. Fallada en sesión de 27 de enero de 2020 bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández. Inconstitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales, para ocupar el cargo dentro del Comité de contraloría Social del Estado de Hidalgo. La norma resulta violatoria del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminar. No es un cargo de elección popular, sino que constituye un cargo de voluntario y honorífico.

¹⁴ **Acción de inconstitucionalidad 73/2019**. Fallada en sesión de 28 de enero de 2020. Inconstitucionalidad del requisito "o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad", para aspirar al cargo de Fiscal General del estado de Michoacán. La norma se refiere a todo tipo de responsabilidades ya sea penales, administrativas, políticas. Además, la amplitud de la norma viola el principio de presunción de inocencia como regla de trato procesal.

¹⁵ **Acción de inconstitucionalidad 67/2018**. Fallada en sesión de 30 de julio de 2020 bajo la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas. En una votación dividida de 6 votos contra 5 el Tribunal Pleno reconoció la validez de una norma que dispone el requisito de "gozar de buena reputación" para ocupar el cargo de titular de los órganos internos de control en Michoacán. Consideró que el accionante partía de una premisa inexacta pues las porciones normativas impugnadas en ningún momento imponen la carga de probar la buena reputación para ser titular de un órgano de control interno. El sentido de los preceptos impugnados es prever que los aspirantes deberán contar con buena reputación, de modo que el requisito se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo en virtud que la buena reputación se presume.

¹⁶ **Acción de inconstitucionalidad 83/2019**. Fallada en sesión de 15 de octubre de 2020 bajo la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo rebollo. Se determinó la invalidez de las porciones normativas *no haber sido condenado por delito doloso, ni haber sido sentenciado en materia civil en juicio de carácter patrimonial*, previstas en la fracción X, del artículo 28, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

¹⁷ **Acción de inconstitucionalidad 111/2019**. Fallada en sesión de 21 de julio de 2010 bajo la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebollo. Se declaró la invalidez de una norma que establecía como requisito para ser Perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía del Estado de Quintana Roo el "*no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público*". Ello, porque no había una clarificación sobre si se trataba de una resolución penal o administrativa, no se señalaba el motivo específico del que derivaba esa sanción y porque se afectaba la presunción de inocencia.

¹⁸ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020**, fallada en sesión de 7 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se determinó la validez, de una norma que establece como requisito para ser diputado o diputada, gobernador o gobernadora o miembro del ayuntamiento, *no estar condenado o condenada por el delito de violencia política contra las mujeres por razón de género*. Esto, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenado o condenada por este delito, se refiere a una condena definitiva (no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se computa la pena aplicada.

mayoritarios de este órgano constitucional colegiado. Además, muchos de los aspectos que se estudiaron resultan aplicables al presente caso.

26. Los requisitos de elegibilidad son las condiciones con que debe contar una persona para poder contender por un cargo de elección popular y ejercerlo. Estos deben ser proporcionales, a fin de que no se constituyan como barreras en el acceso al ejercicio de los derechos político-electorales, ya que, de resultar excesivos, implican una limitante para la postulación.
27. El derecho a ser votado se encuentra previsto en la Constitución en los siguientes términos:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

II.-Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

28. Además, en el marco internacional se encuentra reconocido de la siguiente forma:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

29. Este Tribunal Pleno ha destacado que el derecho a ser votado se encuentra condicionado por las *calidades que establezca la ley*.¹⁹ Esas *calidades* son los requisitos de elegibilidad de cargos públicos mediante elecciones, mismas que corresponde fijarlas al legislador secundario en cada entidad federativa.
30. Se ha reconocido por este Tribunal que los requisitos a satisfacer por quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados constituyen una materia dentro del ámbito de libertad de configuración de los legisladores locales, ya que la Constitución General sólo establece algunos lineamientos mínimos para la elección de ciertos servidores públicos electos popularmente, tales como los gobernadores, los miembros de las legislaturas estatales y los integrantes del ayuntamiento.²⁰

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 140/2020. Fallada en sesión de 7 de septiembre de 2020 bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁰ **Acción de Inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012.** Fallada en sesión de 31 de octubre de 2012, bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz. Ver jurisprudencia P./J. 6/2013, de rubro y contenido siguiente: CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. EL ARTÍCULO 9 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ ES CONSTITUCIONAL. Los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de

31. Sin embargo, ese aspecto no les es completamente disponible, ya que debe referirse a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne. Es decir, cuestiones inherentes a la persona.²¹
32. Este Tribunal Pleno ha desarrollado tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos público de elección popular:²²
 - a) Requisitos tasados. Aquellos que la Constitución Federal define directamente sin que se puedan alterar por el legislador ordinario, ni para flexibilizarse, ni para endurecerse. Por ejemplo, la ciudadanía mexicana.
 - b) Requisitos modificables. Previstos en la Constitución y que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas de establecer modalidades diferentes, por lo que los requisitos constitucionales tienen una función supletoria o referencial.
 - c) Requisitos agregables. No se encuentran previstos en la Constitución Federal, pero se pueden adicionar por las Constituciones de las entidades federativas.
33. Además, ha interpretado que los requisitos modificables y agregables se encuentran en la esfera de libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez:
 - a) Ajustarse a la Constitución Federal tanto en su contenido orgánico como respecto a los derechos humanos y los derechos políticos.
 - b) Guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen.
 - c) Ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos de los que México sea parte.
34. Es decir, el amplio margen de configuración de las entidades federativas para establecer requisitos de elegibilidad debe hacerse con la limitación de respetar los principios de no discriminación y proporcionalidad, así como el respeto a los derechos humanos.
35. Los derechos de participación democrática, como cualquier derecho, no son absolutos y pueden sujetarse a limitaciones a través del establecimiento de requisitos para su ejercicio, siempre y cuando se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.²³
36. A este respecto, el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar estos derechos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal, lo cual fue objeto de interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs. México* (2008) en los siguientes términos:

la República constituyen una materia que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo se establecen algunos lineamientos mínimos para la elección de ciertos servidores públicos electos popularmente, tales como los gobernadores, los miembros de las Legislaturas Estatales y los integrantes de los Ayuntamientos. En este sentido, el artículo 9 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, al no exigir la separación de un servidor público en el desempeño de su cargo de manera definitiva para poder contender a un cargo de elección popular es constitucional, pues el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, consideró innecesario establecer esta exigencia. Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé como exigencia para el acceso a algún cargo de elección popular en los Estados de la República la separación definitiva del cargo de quien pretenda ser candidato en el caso de que éste funja como servidor público de algún nivel de gobierno, pues como ya quedó precisado, esto es una materia que corresponde desarrollar y establecer a los legisladores locales y en el caso del Estado de Veracruz, el Constituyente estatal estableció en los artículos 22, 23, 43, 69 y 70 de la Constitución local los requisitos para acceder a los cargos de elección popular en la entidad, señalando específicamente como requisito la separación del cargo en determinado tiempo, en caso de que el candidato que pretenda contender, funja como servidor público ya sea de la Federación o del Estado. En efecto, el artículo 9 del Código Electoral de Veracruz, al establecer que en caso de que algún servidor público de la Federación, Estado o Municipio en ejercicio de autoridad, se haya separado de su cargo para contender por un puesto de elección popular y hubiere resultado electo, podrá elegir cuál quiere desempeñar y una vez asumido el que elija, se entenderá que renuncia al otro, no genera violación alguna a la Constitución Federal puesto que el legislador local previó los tiempos en que deberán separarse del cargo de servidores públicos, ya sea federales o locales, los que pretenden contender en la elección local para un cargo de elección popular. Además, no debe perderse de vista que la finalidad de las normas que establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral, es la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en las que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, y a fin de que no se beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben prevalecer en todo proceso electoral.

²¹ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada.** Párr. 141 y 142.

²² **Acción de inconstitucionalidad 36/2011.** Fallada en sesión de 20 de febrero de 2012 bajo la ponencia del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

²³ **Acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas.**

155. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. **Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.**

37. En el presente caso la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugna ciertos requisitos de elegibilidad del cargo de autoridades auxiliares municipales en Yucatán.
38. Es importante realizar ciertas precisiones al respecto puesto que, primero, como ya se destacó, las autoridades auxiliares son elegidas mediante voto universal, libre, secreto y directo de los vecinos de la comisaría que se trate.
39. Sin embargo, esas autoridades auxiliares no se encuentran previstas dentro de los cargos constitucionales de elección popular, a nivel municipal, previstos en la Constitución Federal, de la siguiente forma:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[...]

40. Por lo tanto, se está frente a aquellos requisitos agregables, que se encuentran en la esfera de libre configuración del legislador ordinario, pero deben ajustarse a la Constitución, los derechos humanos y los derechos políticos y guardar razonabilidad con los fines que persiguen. Además, deben estar establecidos en la ley.
41. La Constitución de Yucatán establece los siguientes requisitos de elegibilidad del cargo de regidor o regidora:²⁴

²⁴ **Artículo 76.-** El Estado tiene como base de su división territorial y organización política y administrativa, al Municipio. Este será gobernado por un Ayuntamiento electo mediante el voto popular libre, directo y secreto; integrado por una Presidenta o Presidente Municipal, Regidoras, Regidores y un Síndico, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia, observando el principio de paridad de género. Entre éste y el Gobierno del Estado, no habrá autoridades intermedias.

El Ayuntamiento tendrá como fin principal, atender las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, procurando el desarrollo integral y sustentable del municipio.

[...]

Artículo 77.- Los municipios se organizarán administrativa y políticamente, conforme a las bases siguientes:

[...]

Artículo 78.- Para ser regidora o regidor o integrante de un Concejo Municipal, se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles, y con una residencia efectiva en el Municipio de que se trate, no menor de cinco años. La vecindad no se pierde por desempeñar los cargos de Diputado Federal, Senador de la República, o Gobernador del Estado, y Diputado Estatal, así como Funcionario Público Federal, o Estatal.

De ser oriundo del propio Municipio, este plazo deberá reducirse a un año;

II.- Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección, con excepción del Presidente Municipal que deberá tener veintiún años;

III.- Saber leer y escribir;

IV.- No ser ministro de culto religioso, salvo que se separe definitivamente de su encargo, cinco años antes de la elección, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de la materia;

V.- No ser Gobernador del Estado, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios o Consejero de la Judicatura, durante el año calendario de la elección, a menos que se separe de sus funciones 120 días antes de la elección;

VI.- No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener el mando de corporación policiaca alguna en el Municipio en que pretenda su elección, cuando menos durante los noventa días anteriores a ella;

VII.- No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;

VIII.- No ser Magistrado o Secretario del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, ni Consejero, Secretario Ejecutivo o sus equivalentes, de los organismos electorales locales o nacionales, a menos que se separe de sus funciones tres años antes de la fecha de la elección;

IX.- No ser Consejero ciudadano electoral, local o federal, a menos que se separe de sus funciones tres años antes de la fecha de la elección;

X.- Estar inscrito en el Registro Federal del Electores y contar con Credencial para Votar vigente.

Los cargos de Presidente Municipal y Síndico son incompatibles con cualquier otro u otra, comisión o empleo público del Estado o la Federación, y

XI.- Para ser Síndico se requiere, además de lo anterior:

a) Contar al día de la elección con el nivel escolar que establezca la ley, en cada caso, y

b) No ser directivo de algún partido político, o haberlo sido, un año antes de la elección.

Los síndicos tendrán el carácter de mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que establezca la Ley.

42. La Constitución del Estado de Yucatán²⁵ dispone que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo mediante voto popular libre, directo y secreto, el cual se integrará por un presidente municipal, regidores y un síndico. Su fin principal es atender las necesidades sociales de sus habitantes dentro de su ámbito jurisdiccional, procurando el desarrollo integral y sustentable del municipio. Además, en las comisarías que conforman los municipios del Estado habrá **autoridades auxiliares del Ayuntamiento**, las que serán electas mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos residentes en la localidad, dentro de los primeros noventa días siguientes a la toma de posesión del Ayuntamiento, conforme a los lineamientos establecidos por la ley del ramo.

Tercera.- El primer Regidor de la lista de candidatos electos por el principio de mayoría relativa, tendrá el carácter de Presidenta o Presidente Municipal, el cual será el órgano ejecutivo y político del Ayuntamiento y el segundo, tendrá el carácter de Síndico. Todas las regidoras y regidores desempeñarán las funciones que la ley respectiva les señale.

²⁵ Artículos 76 y 77.

43. Resulta relevante señalar que las autoridades auxiliares actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento con la finalidad de generar acciones en todo el territorio municipal. Estas autoridades auxiliares —cuyo nombre, funciones y formas de elección varían de dependiendo de los municipios de un estado a otro— fungen como una autoridad cercana a la ciudadanía con la finalidad de acercar el municipio a la comunidad.
44. Las autoridades auxiliares representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad; además, representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local.²⁶
45. Estas autoridades han sido diseñadas con una finalidad y sentido comunitario. Como se observa en el caso de Yucatán, los comisarios y subcomisarios, representan demarcaciones territoriales de menos de tres mil personas y se constituyen como el enlace más cercano entre la ciudadanía y el ayuntamiento. Por ello, los requisitos de elegibilidad deben ser menores que para otros cargos y, tomando en cuenta la vida comunitaria, deben establecerse requisitos mucho más asequibles a fin de que las y los integrante de una comunidad puedan efectivamente participar en la vida política y democrática de su comunidad. Esos requisitos no podrán ser más gravosos que los de aquellos cargos constitucionales y, en todo caso, sabiendo que las autoridades auxiliares cumplen funciones de menor jerarquía que las de los integrantes del ayuntamiento, no podrían ser más gravosos que los de un regidor.
46. Es decir, debido al perfil ciudadano y comunitario de las autoridades auxiliares, sabiendo que muchos de ellos se desempeñan en municipios rurales o con población indígena, se debe efectuar un estándar más atenuado de requisitos para acceder a esos cargos.
47. Esta precisión es relevante porque el parámetro general es que los requisitos deben estar dirigidos a cumplir con una finalidad legítima, necesaria y proporcional, es decir, razonable de acuerdo con los principios de democracia representativa. Pero a ello se suma la característica de estas autoridades auxiliares, como cargos de elección popular cuyo ámbito de configuración recae en las autoridades estatales.
48. En el caso de Yucatán, las autoridades auxiliares tienen diversas funciones, como representar a la comunidad ante las diferentes autoridades, gestionar deficiencias de los servicios públicos municipales, la limpieza municipal en la comunidad, entre otros. Se insiste entonces en que, las autoridades auxiliares se eligen de entre los miembros de una comunidad y se configuran como el núcleo de representantes más cercano a la gente.

B. Requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves (artículo 70, bis, fracción V).

49. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que esta exigencia es desproporcionada y excluye injustificadamente a un sector. Además, es un requisito genérico porque se refiere a cualquier delito considerado como grave sin tomar en cuenta si los delitos de que se trata se relacionan con las funciones para desempeñar los cargos en cuestión. Señala que debe realizarse un análisis estricto de constitucionalidad puesto que se configura como una categoría sospechosa.
50. El concepto de invalidez resulta, en esencia, fundado. El requisito resulta inconstitucional, por lo que debe decretarse su invalidez.
51. La norma presenta al menos dos problemas. El primero es ¿qué debe entenderse por “no haber sido sentenciado”? El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobreinclusivo y no atiende a la estricta conexión con la función del cargo al incluir todo el catálogo de delitos graves.
52. Respecto al primer problema, este Tribunal advierte que la persona que aspire a ser autoridad auxiliar debe *no haber sido sentenciada*, sin que quede claro si se refiere a una sentencia definitiva, es decir, que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento y se configuraría como un impedimento a ocupar el cargo de autoridad auxiliar y, por ende, del derecho a ser votado, mismo que es de rango constitucional y convencional.
53. El primer problema podría solucionarse, ya que este Tribunal Pleno ha admitido que podría realizarse una interpretación conforme a fin de adoptar una interpretación relativa a que ese impedimento se

²⁶ Martínez, Humberto Polo, *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 2012. Página 127.

actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción aplicada.²⁷

54. Sin embargo, el segundo problema se refiere a no haber sido sentenciado por *delito grave*. Esta exigencia no supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad (no se considera que se esté frente a una categoría sospechosa, por lo que no aplica un escrutinio estricto). De acuerdo al análisis ordinario de constitucionalidad, deberá decidirse si la medida adoptada por el legislador secundario, en uso de su libre configuración legislativa, persigue un fin constitucionalmente admisible —es decir, si la finalidad es legítima y constitucionalmente válida—. Además, si es razonable, lo que implica que sea idónea —o adecuada— para conseguir el fin y no sea evidentemente desproporcional respecto de los bienes y derechos afectados.
55. En el presente caso, la norma sí persigue una finalidad constitucionalmente admisible, ya que pretende que los cargos públicos de elección popular cuenten con los mejores perfiles posibles para representar y encumbrar la voluntad popular.
56. Sin embargo, esta medida no es idónea. Toda interferencia que disponga el legislador deberá contribuir a alcanzar el fin constitucionalmente válido. Sin embargo, la medida resulta sobreinclusiva y no guarda estrecha relación con el cargo a desempeñar.
57. Conforme al Código Penal del Estado de Yucatán, se entiende por delito grave los siguientes:

CAPÍTULO III

Delitos Graves

Artículo 13. Para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, **se califican como delitos graves los siguientes:** contra el orden constitucional, previsto por el artículo 137; rebelión, previsto por el artículo 139; evasión de presos, previsto por el artículo 153; corrupción de menores e incapaces, previsto por el artículo 208; trata de menores, previsto por el artículo 210; pornografía infantil, previsto por el artículo 211; incesto, previsto por el artículo 227; allanamiento de morada con violencia, previsto en el segundo párrafo del artículo 236; asalto, previsto por los artículos 237, 239 y 240; privación ilegal de la libertad, previsto por los artículos 241 fracción I y 242; tortura, previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; falsificación de documentos, previsto en el artículo 284-bis; abuso sexual previsto en los artículos 309 y 310; violación, previsto por el artículo 313; violación equiparada, definido por el artículo 315; robo calificado previsto en la fracción I del artículo 335, independientemente del importe de lo robado; así como en las demás fracciones del mismo artículo cuando el importe sea el establecido en las fracciones III o IV del numeral 333; robo con violencia previsto en el artículo 330, en relación con el 336; robo relacionado con vehículo automotor, previsto en el artículo 338, fracciones I, II, IV y VI; robo de ganado mayor, previsto por el artículo 339, a partir de dos piezas; robo de ganado menor, previsto por el artículo 340, cuando el importe de lo robado sea el establecido en la fracción IV del artículo 333; las conductas previstas en el artículo 347; daño en propiedad ajena por incendio o explosión previsto por los artículos 348 y 349; lesiones, previsto por los artículos 360, 361, 362 y 363; homicidio doloso, previsto por el artículo 368, en relación con el 372, 378, 384 y 385; homicidio en razón del parentesco o relación, previsto en el artículo 394, y feminicidio, previsto en el artículo 394 Quinquies.

A quienes se atribuya haber cometido algún delito grave de los señalados en el párrafo anterior, no tendrán derecho a la libertad provisional bajo caución, a que hace referencia el Código de Procedimientos en Materia Penal.

58. Como se observa, el catálogo de delitos graves en el estado de Yucatán es muy extenso. El legislador local estableció un requisito de elegibilidad que abarca un gran número de delitos, sin diferenciar entre categorías o tipos que pudieran estar vinculados de manera estricta con el tipo de cargo que desempeña.
59. Es decir, los requisitos deben cumplir con la exigencia de tener una relación directa, clara e indefectible con el perfil del puesto que la persona ocupará. Los requisitos de elegibilidad se dirigen a buscar perfiles de representantes que puedan desempeñar de forma adecuada las tareas asignadas.

²⁷ **Acción de inconstitucionalidad 140/2020.** Este Tribunal Pleno estimó que los **artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII**, de la Ley Electoral Local son constitucionales, **siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución**²⁷ en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una **condena definitiva** (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se computa la pena aplicada.

60. Conforme a la Ley de Gobierno para los Municipios de Yucatán, los servidores públicos de elección popular tienen la obligación de observar en el desempeño de su cargo o comisión los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.²⁸
61. Sin embargo, en el presente caso, la medida no es idónea, pues no se justifica por qué la restricción de acceso al cargo impuesto, mediante la prohibición de ocupar el cargo de autoridad auxiliar a aquellas personas que han sido sentenciadas por delito grave, resulta conveniente para asegurar perfiles adecuados para desempeñar las funciones que la ley le asigna. Esas funciones consisten en representar a la comunidad ante las diferentes autoridades y se relaciona además con la gestión sobre las necesidades y deficiencias de los servicios públicos municipales; supervisar los trabajos del personal de imagen y limpieza municipal en la comunidad; participar en la integración del Plan de Desarrollo Municipal; así como cuestiones relacionadas con la designación y desempeño de personal y de colaboradores y del manejo de muebles e inmuebles municipales entregados para el desempeño de sus funciones.

C. Requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos (artículo 70 bis, fracción VI)

62. La Comisión Nacional de los Derechos humanos argumenta que la norma no precisa si dicha sanción se trata de materia penal, administrativa o de alguna otra. En cualquiera de los casos, cuando una persona ha sido sancionada por un delito por actos de corrupción o ha sido sujeto de responsabilidad administrativa por los mismos hechos, una vez que cumple con sus sanciones, la persona debe quedar en posibilidad de poder volver a ejercer un cargo público, de lo contrario, se trataría de una inhabilitación perpetua. Tampoco distingue si fue inhabilitado por falta administrativa grave o no grave. Establecer esta limitación genérica y absoluta, sin importar la falta que dio lugar a la referida sanción, ni la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado.
63. Este Tribunal, siguiendo un análisis de un escrutinio ordinario de proporcionalidad, llega a la conclusión de que la fracción bajo estudio resulta inválida, ya que las limitaciones no son razonables e inciden en el derecho a ser votado sin que se encuentran justificadas.
64. El requisito de “*no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*” persigue un fin constitucionalmente legítimo. Al fijar los requisitos de elegibilidad, los legisladores estiman que el acceso al cargo deber permitirse a aquellas personas que no tengan una sanción que ponga en peligro la adecuada prestación del servicio público y que los funcionarios desempeñen su cargo o comisión conforme a la legalidad, honradez lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.
65. Sin embargo, la grada de idoneidad no puede superarse en ninguno de los dos supuestos.
66. En relación con el requisito de ***no haber sido sancionado por actos de corrupción***, la norma resulta sobreinclusiva y no brinda seguridad jurídica a sus destinatarios, puesto que no se determina si se está en una esfera administrativa o penal de imposición de sanciones.
67. Por una parte, la Constitución de Yucatán prevé el Sistema Estatal Anticorrupción, como la instancia de coordinación entre las autoridades del orden estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción²⁹

²⁸ Artículo 208.- Los servidores públicos de elección popular, tendrán las siguientes obligaciones:

- I.- Al tomar posesión de su cargo o comisión, rendir el compromiso constitucional;
- II.- Realizar el inventario de los bienes al inicio y conclusión de su cargo o comisión;
- III.- Conservar los bienes a su cargo y aplicar correctamente los recursos que les sean asignados;
- IV.- Cumplir con la máxima diligencia el servicio o comisión a su cargo, y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause suspensión o deficiencia;
- V.- Ejercer con dignidad, ética y decoro el empleo, cargo o comisión;
- VI.- Ejecutar los planes, programas y el presupuesto correspondiente;
- VII.- Utilizar exclusivamente los recursos asignados para los fines destinados;
- VIII.- Guardar estricta reserva en la información confidencial de la que tenga conocimiento;
- IX.- Impedir el uso indebido, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de los documentos que tengan bajo su resguardo;
- X.- Tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que se relacione con motivo de su cargo;
- XI.- Recibir las contraprestaciones que le correspondan, sin obtener beneficios adicionales; sean para él, su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado; para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios; para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XII.- Formular y presentar, bajo protesta de decir verdad, la declaración de su situación patrimonial, en los términos que señale (sic) las disposiciones aplicables;
- XIII.- Observar, en el desempeño de su cargo o comisión, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo, y**
- XIV.- Las demás que les impongan las leyes.

²⁹ Constitución Política del Estado de Yucatán, Artículo 101 bis.

68. Por otra parte, el Código Penal del Estado de Yucatán, en su Título Decimotercero, establece un amplio catálogo de delitos por hechos de corrupción: ejercicio ilícito de servicio público³⁰, abuso de autoridad³¹, coalición de servidores públicos³², uso ilícito de atribuciones y facultades³³, concusión³⁴, intimidación³⁵, ejercicio abusivo de funciones³⁶, tráfico de influencias³⁷, cohecho³⁸, peculado³⁹, enriquecimiento ilícito⁴⁰.
69. Como se observa, el catálogo de delitos por hechos de corrupción es sumamente extenso. La norma bajo estudio no distingue si por *hechos de corrupción* debe entenderse una sanción administrativa o la imposición de una pena; tampoco se determina si la misma se refiere al tiempo por el cual fue sancionada o sentenciada y, una vez transcurrido el tiempo de sanción, si se puede acceder al cargo. Además, no distingue la gravedad mayor o menor de las sanciones penales o administrativas. Por último, la norma no brinda certeza ni se advierte cuál es la relación que este requisito guarda con el cargo a desempeñarse como autoridad auxiliar municipal.
70. Respecto al requisito de ***no haber sido inhabilitado para ocupar cargos públicos***, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre la justificación constitucionalmente válida para imponer en algunos cargos estratégicos o de elección popular calidades personales para garantizar el desempeño de ciertos cargos públicos, derivados del derecho a ser votado.⁴¹
71. Sin embargo, no se supera la grada de idoneidad, puesto que la norma es demasiado amplia y no se circunscribe a determinadas características de temporalidad —que la pena o sanción se encuentre surtiéndose, así como la duración de la inhabilitación—, gravedad —mayor o menor—, forma de comisión —dolosa o culposa— y estricta conexión con el cargo, así como sus características intrínsecas. En el presente caso, este requisito no cumple con la exigencia requerida de tener una relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de la finalidad.
72. Se insiste en el carácter no sólo ciudadano, sino inclusive comunitario, de los cargos de *autoridades auxiliares*. Imponer una serie de requisitos ambiguos y demasiado amplios o demasiado gravosos, se traduce en una barrera de participación ciudadana, que en este caso resulta fundamental para el fortalecimiento comunitario del municipio.
73. Aunado al análisis realizado en el escrutinio ordinario, este Tribunal Pleno advierte que se estarían imponiendo requisitos mucho más rigurosos para las autoridades auxiliares que, inclusive, para los cargos constitucionales municipales. La Constitución local establece como uno de los requisitos para ser regidor y síndico *no haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; o por actos de corrupción que ameriten la inhabilitación para ocupar cargos públicos;*
74. Es decir —sin prejuzgar sobre la constitucionalidad del requisito con el cual se compara— se advierte que la medida en este caso es mucho más gravosa para una autoridad de representación popular que no tiene la característica de estar prevista en la Constitución. General. En el presente caso, se establecen dos prohibiciones para ser autoridad auxiliar: a) no haber sido sancionado por actos de corrupción, o b) no haber sido inhabilitado. Mientras que, dentro de los requisitos para el cargo constitucional de síndico, según lo dispone la Constitución de Yucatán, se establece sólo un supuesto —en lugar de dos— relativo a *no haber sido sancionado por actos de corrupción para ocupar cargos públicos*.

Ver también: Ley del Sistema Estatal Anticorrupción

Artículo 7. Objeto El Sistema Estatal Anticorrupción de Yucatán es la instancia que tiene por objeto establecer, articular y evaluar la política estatal en materia de prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción; fiscalización y control de los recursos públicos; así como establecer los principios, bases generales, políticas públicas para la coordinación de las autoridades del estado y sus municipios en estas materias. Las políticas públicas que establezcan los comités coordinadores de los sistemas nacional y estatal anticorrupción deberán ser implementados por todos los entes públicos. La secretaría ejecutiva dará seguimiento a la implementación de dichas políticas.

³⁰ CAPÍTULO II. Ejercicio Ilícito de Servicio Público. Artículo 250.

³¹ CAPÍTULO III. Abuso de Autoridad. Artículo 251.

³² CAPÍTULO IV. Coalición de Servidores Públicos. Artículo 253

³³ CAPÍTULO V. Uso Ilícito de Atribuciones y Facultades. Artículo 255.

³⁴ CAPÍTULO VI. Concusión. Artículo 257

³⁵ CAPÍTULO VI BIS. Intimidación. Artículo 258 Bis.

³⁶ CAPÍTULO VII. Ejercicio Abusivo de Funciones. Artículo 259.

³⁷ CAPÍTULO VIII. Tráfico De Influencias. Artículo 261.

³⁸ CAPÍTULO VIII BIS. Cohecho. Artículo 262.

³⁹ CAPÍTULO IX. Peculado. Artículo 263.

⁴⁰ CAPÍTULO X. Enriquecimiento Ilícito. Artículo 265.

⁴¹ Ver acción de inconstitucionalidad 111/2019.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

75. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴², las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
76. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del artículo 70 bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada mediante Decreto 165/2020, publicado el nueve de enero de dos mil veinte en el Diario Oficial del Estado de Yucatán.
77. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 45, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia,⁴³ la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

IX. DECISIÓN

78. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto 165/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Yucatán, por las razones señaladas en los apartados VII y VIII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas en algunas argumentaciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y cinco y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en concluir que los congresos locales tienen libertad configurativa para establecer los requisitos para ser autoridades auxiliares

⁴² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁴³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada [...].

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia [...].

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

del ayuntamiento para atender las funciones y la presentación de los servicios públicos. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 70 Bis, fracción V, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, reformada mediante el Decreto 165/2020, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y tres y setenta y cuatro, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los párrafos setenta y tres y setenta y cuatro, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 70 Bis, fracción VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, adicionada mediante el Decreto 165/2020, publicado en el diario oficial de dicha entidad federativa el nueve de enero de dos mil veinte. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 108/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del diecinueve de abril de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a uno de junio de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 108/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 70 Bis de la Ley de

Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,¹ que establecían los requisitos para ser autoridad auxiliar del Ayuntamiento consistentes en *no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves y no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*, respectivamente.

Si bien coincido con el sentido de la resolución, no comparto la metodología ni las consideraciones que le dieron sustento.

En principio, no comparto el parámetro de regularidad constitucional a la luz del cual el Tribunal Pleno analizó las normas impugnadas, pues a mi juicio no debieron examinarse a partir del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional, sino a partir del derecho de acceder en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General. Dicho parámetro determina el nivel de escrutinio para analizar los requisitos contenidos en la norma impugnada, el cual consiste en un test de razonabilidad simple, salvo que establezcan una distinción basada en una categoría sospechosa, supuesto en el cual debe realizarse un test de escrutinio estricto.

Dicha divergencia permea en el análisis de cada una de las fracciones del artículo impugnado, lo que conduce a apartarme también de las consideraciones que sustentan el estudio de dichas porciones normativas.

En función de lo anterior, desarrollaré cada uno de estos temas por separado.

I. Parámetro de regularidad constitucional.

En el inciso A) del apartado VII de la sentencia, se construye el parámetro de regularidad constitucional a partir del **derecho a ser votado** previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional² y de los precedentes de este Tribunal Pleno sobre los requisitos de elegibilidad para **cargos de elección popular previstos en la Constitución General**.

Como adelanté, no comparto el parámetro de regularidad constitucional ya que, a mi juicio, dicho estudio debe realizarse a partir del **derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos**, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General.³

Si bien el fallo identifica que **las autoridades auxiliares previstas en la norma impugnada no se encuentran contempladas dentro de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente**, la única consecuencia que se atribuye a este aspecto es para efectos de señalar que el precepto establece *requisitos agregables*, atendiendo a la tipología desarrollada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2011⁴.

¹ "Artículo 70 Bis. Para ser autoridad auxiliar se requiere: [...]"

V. No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves;

VI. No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, [...]"

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]"

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; [...]"

³ "Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]"

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]"

⁴ Resuelta el veinte de febrero de dos mil doce, por mayoría de diez votos por declarar la invalidez del párrafo tercero, del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, el cual establecía que los ciudadanos que pretendieran ser candidatos a cargos de elección popular, previo al registro de su candidatura, podrían someterse y aprobar en su caso las pruebas de confianza que resultaran idóneas, pruebas que serían aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificada, respecto de esta parte final existió unanimidad de once votos. En dicho asunto, el Pleno determinó que la acreditación de controles o pruebas de confianza para el registro de candidaturas era inconstitucional porque pretendían medir el estado físico y mental de los ciudadanos, lo cual no formaba parte de los requisitos que la ley exige para acceder a los cargos de elección popular. En términos de dicho precedente, existen tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular son los siguientes:

a) Requisitos tasados. Aquellos que la Constitución Federal define directamente sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse. Por ejemplo, la ciudadanía mexicana.

b) Requisitos modificables. Previstos en la Constitución y que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas de establecer modalidades diferentes, por lo que los requisitos constitucionales tienen una función supletoria o referencial.

c) Requisitos agregables. No se encuentran previstos en la Constitución Federal, pero se pueden adicionar por las constituciones de las entidades federativas.

Asimismo, determinó que si bien los dos últimos se encontraban en la esfera de libre configuración del legislador local debían reunir ciertas condiciones de validez, a saber: a) ajustarse a la Constitución Federal; b) guardar razonabilidad constitucional en cuanto a los fines que persiguen; y c) ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos de los que México sea parte.

Desde mi punto de vista, el hecho de que las autoridades auxiliares establecidas en la norma impugnada no se encuentren dentro de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente amerita un tratamiento distinto.

Para sustentar lo anterior, es necesario señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008⁵, el Pleno estableció que el derecho a ser votado y el derecho a ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, se refieren a dos prerrogativas diferentes.

Conforme a dicho precedente, el **derecho a ser votado**, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, “es el denominado sufragio pasivo e implica el derecho a participar en los asuntos públicos, siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular”.

En cambio, el **derecho a acceder a los cargos públicos**, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General “es un derecho de participación que, si bien, es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes”.

El Pleno también ha determinado que toda vez que el ejercicio del derecho a obtener un cargo de elección popular se encuentra estrechamente relacionado con la renovación de los poderes públicos, debe interpretarse conforme a las bases en materia electoral previstas en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General⁶.

Por tanto, es posible señalar que el *derecho a ser votado* como manifestación del ejercicio de la soberanía popular –que se ejerce a través de los poderes públicos previstos constitucionalmente– está vinculado con la renovación de los cargos de elección popular previstos en la Constitución General, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos).

De tal manera, el derecho en cuestión no puede ser el parámetro de regularidad constitucional adecuado para analizar los requisitos previstos para cargos que no se encuentran contemplados dentro de los cargos de elección popular por la Constitución General.

Cabe destacar que este Alto Tribunal se ha pronunciado específicamente respecto de los procesos previstos en la normativa local que establecen la elección popular de autoridades auxiliares de los Ayuntamientos, a efecto de determinar si la normativa relativa correspondía a la naturaleza electoral⁷. Al

⁵ Resuelta por mayoría de ocho votos en sesión de Pleno de doce de enero de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro encargado del engrose Sergio A. Valls Hernández.

⁶ Dicho criterio se sostuvo en el amparo en revisión 743/2005, promovido por Jorge Castañeda Gutman, resuelto por el Tribunal Pleno en sesiones de ocho y dieciséis de agosto de dos mil cinco. Al analizar si procedía el juicio de amparo indirecto en contra de la omisión legislativa de prever en la posibilidad de candidaturas independientes en la normativa electoral, señaló que: “[...] este Tribunal Pleno, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha determinado que cuando (sic) el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagra la Constitución Federal, entre ellas, el artículo 35, fracción II, constitucional, ello necesariamente se relaciona con el sistema constitucional electoral, por lo que tal ejercicio se encuentra vinculado con las bases que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los Poderes y entes públicos y, por tanto, su examen debe hacerse en relación con los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, que regulan esos aspectos.” Al respecto, dicho asunto se refiere a la acción de inconstitucionalidad 26/2003, resuelta el diez de febrero de dos mil cuatro, en la que el Tribunal Pleno señaló, en el mismo sentido, que: “[...] cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

⁷ En la acción de inconstitucionalidad 3/2005, resuelta el diecisiete de marzo de dos mil cinco, por el Tribunal Pleno. De dicho asunto derivó la tesis P. XVI/2005, cuyo contenido es el siguiente: “**NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.**”, sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución

respecto, el Pleno señaló que sólo los poderes públicos previstos constitucionalmente se rigen por los principios en materia electoral que prevé la Constitución General, por lo que, si bien es posible establecer la elección de funcionarios distintos a los previstos constitucionalmente, ello no le confiere el carácter electoral.

De dicho precedente se infiere que en la medida en que las elecciones para cargos públicos distintos a los de elección popular previstos constitucionalmente no están relacionados con la renovación de los poderes públicos, tampoco están vinculados al derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, por lo que –como se mencionó– éste no constituye un parámetro de regularidad constitucional adecuado para analizar los requisitos previstos para ese tipo de cargos.

En ese sentido, toda vez que la norma impugnada establece requisitos para acceder a cargos públicos que, aunque son elegidos mediante el voto de la comunidad, **no constituyen los cargos de elección popular previstos constitucionalmente**, su análisis debe hacerse a la luz del **derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos**, el cual se encuentra previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General⁸ y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁹

Sobre esta prerrogativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que no se trata de un derecho a acceder a un cargo público, sino que se trata de que sea en condiciones de igualdad,¹⁰ lo cual implica que: **i)** los criterios para el acceso a ellos sean “razonables y proporcionales”; y, **ii)** que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de ese derecho.

Lo anterior determina el nivel de escrutinio que, por regla general, resulta aplicable para determinar si un requisito para acceder a un cargo público es constitucional, el cual consiste en un **test de razonabilidad simple**, por lo que sólo se debe evaluar si: **i)** el requisito persigue un fin legítimo; y, **ii)** si es adecuado para alcanzar el fin buscado.¹¹

Excepcionalmente, no se deberá utilizar un test de razonabilidad cuando el requisito haga una distinción basada en una categoría sospechosa, tal como lo he sostenido en diversos precedentes.¹²

II. Requisito de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves.

En el inciso B), del apartado VII, de la sentencia, el Pleno declaró la invalidez del artículo 70 Bis, fracción V, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán,¹³ que establece el requisito

Federal.” [Novena Época, Registro: 178415, Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Mayo de 2005, Materia(s): Constitucional, Tesis P. XVI/2005, Pág. 905.]

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]”

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]”

⁹ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No.182, párr.206. *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138. *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 135. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 194. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 206.

¹¹ Al respecto véase mi posicionamiento al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte por mayoría de diez votos, al analizar el requisito para acceder a ciertos cargos de designación consistente en no estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, previsto en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, los integrantes del Pleno consideramos que **debía efectuarse un test de razonabilidad simple** por no incidir en una categoría sospechosa y por no estar relacionado con un cargo de elección popular previsto en la Constitución General.

¹² Al respecto, cabe resaltar que en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018 y 86/2018, y 50/2019, sostuvo que las personas con antecedentes penales estaban protegidas por el 1º constitucional, por lo que exigir no tenerlos para acceder a un cargo público debía ser analizado bajo un test de escrutinio estricto.

¹³ “Artículo 70 Bis. Para ser autoridad auxiliar se requiere: [...]”

V. No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves; [...]”.

consistente en *no haber sido sentenciado por la comisión de delitos graves*, por considerar que dicha exigencia no supera un análisis de proporcionalidad ordinario,¹⁴ pues a pesar de perseguir una finalidad legítima, la medida no es idónea al resultar sobre-inclusiva y al constituir una restricción injustificada que no guarda estrecha relación con el cargo a desempeñar.

Si bien coincido con la mayoría en que el precepto es inconstitucional, no comparto la metodología del estudio, ya que el requisito previsto en dicha norma realiza una distinción con base en una categoría sospechosa, lo que exigía realizar un test de escrutinio estricto.

Como mencioné en el apartado anterior, el parámetro de regularidad constitucional para analizar la norma impugnada es el derecho a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad –en tanto prevé requisitos para el acceso a cargos públicos que no son los de elección popular previstos constitucionalmente–, lo que exige realizar un test de razonabilidad; sin embargo, si el requisito en cuestión incide en una categoría sospechosa deberá realizarse un test de escrutinio estricto.

Pues bien, el requisito consistente en “*no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*” incide en una categoría sospechosa: “tener antecedentes penales”.

Como lo he desarrollado en diversos votos –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 131/2017 y acumuladas¹⁵, 107/2016,¹⁶ 85/2018 y 86/2018¹⁷–, las personas con antecedentes penales son un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación y sistemáticamente desaventajado en nuestra sociedad. Las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida política de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social en su contra, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1º de la Constitución General¹⁸.

Ahora bien, en la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción se apoya en una “categoría sospechosa” debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.¹⁹

Con base en lo anterior, el artículo 70 Bis, fracción V, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto, por lo que era necesario evaluar si la medida contenida en dicho precepto: **i)** persigue una finalidad constitucional imperiosa, no solamente constitucionalmente válida; **ii)** está estrechamente vinculada con dicha finalidad y no sólo potencialmente conectada con tales objetivos; **iii)** es la menos restrictiva para conseguir dicha finalidad.²⁰

En el caso se advierte que **la medida sí persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa**, pues del informe rendido por el Congreso Local se observa que las modificaciones al precepto impugnado se implementaron como parte de las políticas de combate a la corrupción y con la finalidad de dotar a la ciudadanía de servidores públicos que puedan dirigirse bajo los principios de honestidad, seguridad, confianza y servicio. De ello se desprende que la finalidad de la porción normativa consiste en asegurar la honradez de las personas que pretenden ocupar cargos públicos, finalidad que se considera de especial relevancia de conformidad con el artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional²¹.

¹⁴ Así lo denomina el engrose, pero materialmente se refiere a un **test de razonabilidad simple**.

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

¹⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁷ Ambas resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁸ **Artículo 1o.** [...]

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

¹⁹ **“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”** [Novena Época, Registro: 169877, Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Abril de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 37/2008, Página: 175].

²⁰ Al respecto véase la tesis jurisprudencial de rubro: **“CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO”**. [Décima Época, Registro: 2010595, Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.), Página 109].

²¹ **CPEUM. “Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]

No obstante, **la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita** al resultar sobre-inclusiva. Lo anterior, porque al referirse de manera genérica a “*delitos graves*”, la norma remite a un amplio catálogo de delitos sin distinguir si estos se cometieron de manera dolosa o culposa y sin prever una temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. De tal forma, el requisito excluye de la posibilidad de ser elegidas para el cargo de autoridad auxiliar a personas que si bien en el pasado pudieron haber cometido uno de los delitos considerados como graves en el amplio catálogo previsto en la legislación penal local²², son aptas para desempeñar tales cargos.

En efecto, la amplitud del requisito consistente en “*no haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*” impide establecer una conexión con la finalidad consistente en asegurar la honradez de los servidores públicos, sobre todo si se considera que el que una persona tenga antecedentes penales no refleja nada concluyente sobre la calidad de la persona para desempeñar el cargo y, una vez cumplida su pena, tiene el derecho constitucional a reinsertarse en la sociedad.²³

Por tanto, toda vez que el requisito en cuestión no está vinculado a la finalidad pretendida, se vulnera injustificadamente el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, por lo que aunque no comparto la metodología de análisis, coincido con la declaración de invalidez del artículo 70 Bis, fracción V, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

III. Requisito de no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos.

En el inciso C del apartado VII de la sentencia, el Pleno declaró la invalidez del artículo 70 Bis, fracción VI, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán²⁴, al concluir que los requisitos consistentes en *no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos* no son razonables e inciden injustificadamente en el derecho a ser votado.

A través de lo que se denominó un *análisis de escrutinio ordinario de proporcionalidad* –que materialmente se trata de un test de razonabilidad simple²⁵– la resolución concluye que, aunque ambos requisitos persiguen un *fin legítimo* consistente en asegurar la adecuada prestación del servicio público, lo cierto es que no son medidas idóneas.

En primer lugar, el fallo estima que el requisito consistente en “*no haber sido sancionado por actos de corrupción*” resulta sobre-inclusivo al no distinguir si se refiere a una sanción administrativa o la imposición de una pena, no determinar si una vez transcurrido el tiempo de sanción se puede acceder al cargo y no distinguir la gravedad mayor o menor de las sanciones penales o administrativas, lo cual no brinda certeza ni guarda relación con el cargo a desempeñar.

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. [...].”

²² Código Penal del Estado de Yucatán.

“**Artículo 13.** Para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, se califican como delitos graves los siguientes: contra el orden constitucional, previsto por el artículo 137; rebelión, previsto por el artículo 139; evasión de presos, previsto por el artículo 153; corrupción de menores e incapaces, previsto por el artículo 208; trata de menores, previsto por el artículo 210; pornografía infantil, previsto por el artículo 211; incesto, previsto por el artículo 227; allanamiento de morada con violencia, previsto en el segundo párrafo del artículo 236; asalto, previsto por los artículos 237, 239 y 240; privación ilegal de la libertad, previsto por los artículos 241 fracción I y 242; tortura, previsto en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; falsificación de documentos, previsto en el artículo 284-bis; abuso sexual previsto en los artículos 309 y 310; violación, previsto por el artículo 313; violación equiparada, definido por el artículo 315; robo calificado previsto en la fracción I del artículo 335, independientemente del importe de lo robado; así como en las demás fracciones del mismo artículo cuando el importe sea el establecido en las fracciones III o IV del numeral 333; robo con violencia previsto en el artículo 330, en relación con el 336; robo relacionado con vehículo automotor, previsto en el artículo 338, fracciones I, II, IV y VI; robo de ganado mayor, previsto por el artículo 339, a partir de dos piezas; robo de ganado menor, previsto por el artículo 340, cuando el importe de lo robado sea el establecido en la fracción IV del artículo 333; las conductas previstas en el artículo 347; daño en propiedad ajena por incendio o explosión previsto por los artículos 348 y 349; lesiones, previsto por los artículos 360, 361, 362 y 363; homicidio doloso, previsto por el artículo 368, en relación con el 372, 378, 384 y 385; homicidio en razón del parentesco o relación, previsto en el artículo 394, y feminicidio, previsto en el artículo 394 Quinquies.[...]”

²³ Al respecto véase el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas, en la que se analizó una norma que establecía que para ser elegible a gobernador, diputado o integrante de un ayuntamiento se debería presentar escrito de protesta de no contar con antecedentes penales. El Pleno reconoció la validez del precepto al estimar que la Constitución Local establecía como requisito para tales cargos no haber sido condenado a pena mayor de un año de prisión en los últimos diez años por delito intencional, por lo que el requisito establecido en la norma impugnada era congruente con la Constitución Local, de manera que existía una justificación razonable.

²⁴ “**Artículo 70 Bis.** Para ser autoridad auxiliar se requiere: [...]”

VI. No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, y [...]”

²⁵ Se analiza si la finalidad es legítima y si la medida es idónea o adecuada para conseguir el fin.

En segundo lugar, se considera que el requisito consistente en no haber sido "*inhabilitado para ocupar cargos públicos*" es demasiado amplio, al no circunscribirse a determinadas características de temporalidad, gravedad, forma de comisión y no guardar estricta conexión con el cargo, por lo que no tiene una relación directa con la finalidad a cumplir.

Si bien coincido con el sentido de la sentencia, no comparto la metodología de análisis y, consecuentemente, las consideraciones en que se sustenta la declaratoria de invalidez.

Por lo que se refiere a la metodología, como lo mencioné previamente, en la medida en que la norma impugnada prevé requisitos de acceso a cargos públicos distintos a los de elección popular previstos en la Constitución General, su estudio debe hacerse a partir del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

A diferencia de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno, considero que este parámetro de regularidad constitucional es el que determina que el nivel de escrutinio para analizar la norma impugnada sea a través de un test de razonabilidad simple, salvo que se establezca una distinción con base en una categoría sospechosa.

Partiendo de lo anterior, llego a la conclusión de invalidez a través de un camino argumentativo sutilmente distinto que lleva a separarme de las consideraciones expresadas por el fallo.

En primer lugar, difiero de la interpretación de la porción normativa "*no haber sido sancionado por actos de corrupción*", respecto de la cual, el Tribunal Pleno estimó que es sobre-inclusiva porque no distingue si se refiere a una sanción administrativa o la imposición de una pena.

No comparto tal consideración, pues desde mi perspectiva, una interpretación textual y sistemática del artículo 70 Bis de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, permite señalar que dicha porción normativa se refiere exclusivamente a las sanciones de carácter administrativo. El contenido íntegro de dicho precepto es el siguiente:

"Artículo 70 Bis. Para ser autoridad auxiliar se requiere:

- I. Ser mayor de edad;
- II. Saber leer y escribir;
- III. Ser vecino de la comisaría o manzana del municipio;
- IV. No ser propietario de expendio de bebidas alcohólicas, ni tener intereses en esa clase de negocios;

V. No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves;

VI. No haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos, y

VII. No desempeñar actividades comerciales o laborales que impidan el correcto desempeño del encargo."

Como se advierte, la terminología que se utiliza en cada fracción es diferente, pues la fracción V prevé que es necesario no haber sido *sentenciado* por la comisión de *delitos* calificados como graves, mientras que la fracción VI establece el requisito consistente en no haber sido *sancionado* por actos de corrupción o *inhabilitado* para ocupar cargos públicos, ambos referentes a términos propios del ámbito relativo a las responsabilidades administrativas. Además, la lectura sistemática de cada fracción conduce a señalar que de haberse querido incluir el requisito consistente en no haber sido condenado por delitos relacionados con actos de corrupción, esto se hubiera contemplado en la fracción relacionada con antecedentes penales y no en una diversa.

De tal forma, considero que de la interpretación de la norma se advierte que el requisito consistente en *no haber sido sancionado por actos de corrupción* se refiere exclusivamente a sanciones impuestas dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Precisado lo anterior, estimo que los requisitos consistentes en "*no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos*" no constituyen alguna de las categorías sospechosas protegidas por el 1° constitucional, pues a diferencia de quienes cuentan con antecedentes penales, las

personas sancionadas administrativamente no tienen una historia de discriminación en su contra y no se constituyen como un grupo especialmente vulnerable.

Por lo anterior, la norma debe analizarse bajo un test de razonabilidad, por lo que debe determinarse: **i)** si el requisito tiene una finalidad legítima; y **ii)** si la medida es adecuada para cumplir con ese fin.

Los dos requisitos previstos en la norma impugnada **persiguen una finalidad legítima** en tanto tienden a asegurar la honradez de las personas que ocupan los cargos públicos, pues como se mencionó, las modificaciones respectivas se implementaron *como parte de las políticas de combate a la corrupción y con la finalidad de dotar a la ciudadanía de servidores públicos que puedan dirigirse bajo los principios de honestidad, seguridad, confianza y servicio.*

Sin embargo, considero que ambos requisitos **son inadecuados para lograr su fin**. En cuanto al requisito consistente en *“no haber sido sancionado por actos de corrupción”*, la medida resulta inadecuada porque al no tener temporalidad es sobre-inclusiva, pues excluye de la posibilidad de ser autoridades auxiliares a personas que cometieron un acto de esa naturaleza, pero que ya cumplieron la sanción correspondiente, por lo que no se justificaría la imposibilidad para ejercer un cargo público.

Por otro lado, en cuanto al requisito consistente en no haber sido *“inhabilitado para ocupar cargos públicos”* la medida también resulta sobre-inclusiva, pues de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una persona puede ser inhabilitada o destituida por cometer faltas graves o no graves²⁶, además, al igual que ocurre en el supuesto anterior, la medida tampoco tiene temporalidad alguna. De tal manera, el requisito excluye a muchas personas que podrían ser aptas para desempeñar el cargo, por lo que frustra la finalidad al hacer que el universo de candidatos idóneos se reduzca notablemente.

Al no superar un test de razonabilidad simple, los requisitos contenidos en el artículo 70 Bis, fracción VI, de la Ley para el Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, consistentes en *“no haber sido sancionado por actos de corrupción o inhabilitado para ocupar cargos públicos”* vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Por las razones expuestas, aunque coincido con la mayoría en que el artículo 70 Bis, fracciones V y VI, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán es inconstitucional, respetuosamente, me aparto de la metodología y de las consideraciones que llevaron a esa conclusión.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 108/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

²⁶ **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

“**Artículo 75.** En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

I. Amonestación pública o privada;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. [...]”

“**Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

III. Sanción económica, y

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. [...]”