

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 35/2018, así como los Votos Concurrentes de las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Ana Margarita Ríos Farjat, y 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 35/2018

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: NATALIA REYES HEROLEZ SCHARRER

SECRETARIO AUXILIAR: ANTONIO CONTRERAS ARELLANO

Vo.Bo.

Ministra

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

VISTOS, los autos, para resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2018.

RESULTANDO:

1. **PRIMERO. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDAS.** Por escrito presentado el dos de marzo de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 020, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por el que se expidió la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas (en adelante LDC), en particular, reclamó la invalidez del artículo 123, fracción I, en la porción normativa que dice: *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento"*.
2. **SEGUNDO. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** En los escritos de demanda, el promovente hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:
3. **Introducción.**
4. La Constitución reconoce en el artículo 1º el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Esta obligación obliga al Estado a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar toda clase de manifestaciones de discriminación e intolerancia, ello comprende también el acceso a un trabajo.
5. La medida que se impugna es violatoria de la prohibición a la discriminación con base en categorías sospechosas, ya que menoscaba el ejercicio de los derechos de las personas con base en distinciones injustificadas.
6. Lo anterior, porque establece que uno de los requisitos para quien aspire ejercer el cargo de Director General de un organismo descentralizado, es ser mexicano por nacimiento, por lo que excluye a aquellos mexicanos cuya nacionalidad no haya sido adquirida por esta vía.
7. Ello representa una distinción injustificada si se atiende a que el artículo 34 de la Constitución Política establece que serán ciudadanos mexicanos quienes hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.
8. **Primer concepto de invalidez.**
9. La exigencia de haber adquirido la nacionalidad mediante el nacimiento es desproporcional y se equipara a la discriminación por origen nacional, al exigir que se acredite que la persona nació en territorio mexicano.
10. Por ello, la norma impugnada debe someterse a un escrutinio estricto, el cual no aprueba, pues:
11. (i) No cumple con una finalidad constitucionalmente imperiosa, ya que no hay razonabilidad entre la exigencia de que el cargo sea cubierto exclusivamente por mexicanos por nacimiento;
12. (ii) En función de lo anterior, la medida tampoco está conectada con la consecución de un fin constitucionalmente válido;
13. En ese sentido, la medida no resiste un análisis de proporcionalidad, pues la restricción a la participación con base en el criterio de nacionalidad no obedece a ninguna razón objetiva.

14. Sobre el aspecto de no discriminación, la Recomendación General XXX del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establece que la legislación se debe examinar y revisar, a fin de garantizar el disfrute de derechos sin discriminación.
15. Ahora bien, el artículo 32 constitucional establece que el legislador podrá determinar los cargos y funciones para los que se requerirá ser mexicano por nacimiento; sin embargo, ello no se contrapone con la prohibición de discriminación por origen nacional. Ello porque la reforma al artículo 32 obedeció a que el ejercicio de dichos cargos deriva de intereses o destino político de la nación, lo que no ocurre con el Director General de un organismo descentralizado.
16. En la acción de inconstitucionalidad 49/2008, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia sostuvo que la libertad de configuración contenida en el artículo 32 no es irrestricta, sino que debe ser razonable en función de los cargos de que se trate.
17. En el caso, el requisito es irracional, porque el puesto no se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, sino solo la gestión administrativa y técnica de la dirección general de un organismo descentralizado.
18. En tal sentido, la norma impugnada viola el artículo 35, fracción IV, de la Constitución, que establece el derecho a ocupar cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre que cumplan las calidades exigidas en la ley. Sin embargo, la nacionalidad adquirida por nacimiento no puede ser considerada como una calidad para efectos de ese precepto constitucional.
19. **Cuestiones relativas a los efectos.**
20. La CNDH sostiene que también deben invalidarse todas las normas relacionadas con el artículo 123, fracción I, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, en la porción normativa que dice: "Ser mexicano por nacimiento".
21. **TERCERO. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.** La promovente señaló que la norma impugnada es violatoria de los artículos 1, 5, 14 y 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2°, 25 inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2° y 6° Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, 1°, 2°, 3° y 4° de la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
22. **CUARTO. ADMISIÓN Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.** Por auto de cinco de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 35/2018. Asimismo, ordenó el turno a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para que instruyera el procedimiento.
23. Mediante acuerdo de cinco de marzo de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo al primero, específicamente, el envío de los antecedentes legislativos; y, al segundo, para que enviara ejemplares del Periódico Oficial de la Entidad en el que se publicó la norma controvertida.
24. **QUINTO. INFORME DEL PODER EJECUTIVO.** En acatamiento al acuerdo de admisión, por oficio recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, Vicente Pérez Cruz, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Gobernador, rindió informe en el que adujo lo siguiente:
 - Contrario a lo sostenido por la Comisión, la porción normativa en cuestión resulta ser constitucional, porque atendió al espíritu del legislador al ser expedida.
 - Para justificar lo anterior, el Poder Ejecutivo reseñó las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, el régimen federal del Estado Mexicano, la autonomía de las entidades federativas. Posteriormente, se sostuvo que en breve se presentaría una propuesta para reformar el artículo 123, fracción I, de la Ley impugnada, a fin de no contravenir la Constitución Federal.
25. **SEXTO. INFORME DEL PODER LEGISLATIVO.** Mediante oficio recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de marzo de dos mil dieciséis, Williams Oswaldo Ochoa Galleos, quien se ostentó como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, rindió informe en el que adujo lo siguiente:
 - El decreto cumplió con el debido proceso legislativo.
 - La norma impugnada no violenta derechos humanos, porque otorga una mayor protección a las personas y al municipio como orden básico de gobierno, además de que es acorde a la realidad.
 - El Congreso del Estado de Chiapas está facultado para emitir normas en materia de elegibilidad de funcionarios públicos.

- La norma no es discriminatoria, pues en este país en ocasiones es necesario otorgar mayor protección a los mexicanos por nacimiento, a fin de evitar el desempleo, por lo que se emitió la ley con esa finalidad. Además, la norma admite interpretación conforme.
 - Por tal motivo, la Comisión no toma en consideración el derecho de las personas, por lo que la acción es infundada y debe ser sobreseída.
 - Contrario a lo sostenido por la parte accionante, el acto legislativo sí está debidamente fundado y motivado, pues el Congreso actuó dentro de los límites que la Constitución le confiere, y porque se refiere a una situación social que merece ser regulada.
 - Se surte la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 59, todos de la Ley Reglamentaria, toda vez que la norma no transgrede las disposiciones de la Constitución Federal.
26. **SÉPTIMO. Manifestaciones de la Procuraduría General de la República.** Mediante oficio PGR/146/2018, Alberto Elías Beltrán, quien se ostentó como Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, donde manifestó en síntesis que, conforme al marco constitucional y jurisprudencial de la materia, el argumento de la Comisión accionante era fundado, pues contraviene el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como los principios de igualdad y no discriminación.
27. **OCTAVO. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** Mediante acuerdo de ocho de mayo de dos mil dieciocho, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández cerró la instrucción.

CONSIDERANDO

28. **PRIMERO. COMPETENCIA.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013,¹ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre una norma de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
29. **SEGUNDO. OPORTUNIDAD.** En la presente acción de inconstitucionalidad se impugnó el Decreto 020, por el que se expidió la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, el cual fue publicado el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Por tanto, el plazo de treinta días naturales establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante Ley Reglamentaria de la materia),² transcurrió del jueves uno de febrero al viernes dos de marzo de dos mil dieciocho.
30. El escrito en el que se impugnó el Decreto fue presentado el viernes dos de marzo de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, su presentación se realizó de manera oportuna.
31. **TERCERO. Legitimación.** Como presupuesto necesario para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, es necesario analizar la legitimación de quien presentó el presente medio de control constitucional.
32. La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, donde se advierte que en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³

¹ "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; (...)."

² "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".

³ Constancia que obra a foja 213 del presente expediente.

33. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, dispone que las acciones de inconstitucionalidad se podrán promover por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales o de las entidades federativas que estime vulneran derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales suscritos por México. Por su parte, los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su Reglamento Interno⁶, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente.
34. En el caso, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promueve la acción de inconstitucionalidad en la que controvierte artículo 123, fracción I, en la porción normativa que dice: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*," de la LDC, por estimar que vulnera los principios de igualdad y no discriminación, así como al derecho a acceder a un cargo en la función pública, por lo que, se concluye que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.
35. **CUARTO. MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.** Al rendir el informe respectivo, el Congreso del Estado de Chiapas sostuvo que debía sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, toda vez que no existía violación a derechos humanos, puesto que la norma fue expedida para paliar la situación de desempleo en la sociedad chiapaneca, por lo que debía privilegiarse el acceso al empleo a los connacionales que hubieran nacido en este país.
36. Esta causal de improcedencia debe **desestimarse**. Ello porque el análisis de improcedencia que propone el Congreso del Estado de Chiapas en realidad constituye más bien un análisis de la constitucionalidad de la norma.
37. En ese sentido, es criterio de este Tribunal Pleno que todos aquellos argumentos de improcedencia cuyo análisis implique el estudio de fondo, deberán ser desestimados, como es el caso.⁷
38. Al no existir otra causa de improcedencia, en el siguiente apartado este Tribunal Pleno analizará la constitucionalidad de la norma impugnada por la Comisión.
39. **QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la inconstitucionalidad del artículo 123, fracción I, en la porción normativa que dice: "*Ser ciudadano mexicano por nacimiento*," de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas. Lo anterior, por estimar que vulnera el principio de igualdad, reconocido en el artículo 1º de la Constitución Federal, en relación con el requisito de nacionalidad para acceder a un cargo público.
40. El precepto normativo que se combate es del tenor siguiente:

Artículo 123. Tratándose de organismos descentralizados, el Director General será designado por el Presidente Municipal, previa aprobación del Cabildo. Cuando el organismo se constituya como entidad pública intermunicipal, el Director General será designado por el Ejecutivo del Estado, de entre las propuestas que formulen la mayoría de los Ayuntamientos que conformen el organismo.

⁴ Artículo. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. --- Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...) g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

⁵ Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...].

⁶ Artículo 18. (Órgano ejecutivo). 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.

⁷ Ver tesis P./J. 36/2004, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.

Los Directores Generales de los organismos descentralizados, estarán facultados expresamente en las leyes o decretos de creación para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, decreto de creación o reglamento interno; emitir, avalar, negociar y cobrar judicialmente títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistir de acciones judiciales, inclusive de juicio de amparo; comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que le expida al mandatario.

Para ser Director General de un organismo descentralizado se requiere:

I. **Ser ciudadano mexicano por nacimiento** en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación.

II. Haber desempeñado cargos de niveles ejecutivo, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en el área administrativa correspondiente.

III. No haber sido sentenciado por delito intencional.

IV. No pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto.

41. La norma en cuestión señala los requisitos para ser titular de un organismo descentralizado municipal, entre ellos, se exige la nacionalidad mexicana por nacimiento.
42. Este Tribunal Pleno encuentra que esta exigencia es inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.
43. Este Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,⁸ consideró que las legislaturas locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas; toda regulación local en este sentido se declarará, indefectiblemente, inconstitucional.
44. Se resolvió que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo. Esto es, de concluirse que el Congreso local no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.
45. De esta forma, se fijó como marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano, los artículos 30, 32 y 37⁹ de la Constitución Federal, de los que se puntualizó:

⁸ Fallada en sesión del Tribunal Pleno correspondiente al siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos en relación con la incompetencia de la legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

⁹ "TÍTULO I

(...)

CAPÍTULO II

DE LOS MEXICANOS

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

A). **Son mexicanos por nacimiento:**

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). **Son mexicanos por naturalización:**

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.
- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.
- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.
- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

46. Se destacó que los preceptos citados, tuvieron su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete,¹⁰ de cuya exposición de motivos se

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de práctica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

(...)"

¹⁰ De la que se destaca:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.
- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.
- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.
- Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de Secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

Por otra parte, en el dictamen de la cámara revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.
- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

desprende la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.¹¹

47. Se mencionó que a partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los Comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de despacho (artículo 91), los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el Fiscal General de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116), y los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).
48. Se agregó que respecto del artículo 1º constitucional se desprende que todo individuo gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1º constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que “la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad”, así como que “el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”.
- El constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

¹¹ Del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la “doble nacionalidad”, debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacional, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primer parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.

Así fue, precisamente en el marco de esta reforma -que amplió los supuestos para la naturalización- que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues “sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países”.

Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suscripción acerca de compromisos con Estados extranjeros.

Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendientes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y “una voluntad real de ser mexicanos”, sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano “que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales”, los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

49. En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, en el precedente se sostuvo que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción.
50. De tal suerte que se arribó a la convicción de que el que criterio que debe prevalecer es el relativo a que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos pues, derivado de la interpretación sistemática del artículo 1° constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.
51. Se justificó que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.
52. En ese orden, se coligió que de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1° constitucional, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.
53. Finalmente, se concluyó que si el objeto de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta que no compete establecer otros supuestos distintos a las entidades federativas.
54. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que en el presente caso, el artículo 123, fracción I, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas resulta inválida, ya que está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular de un organismo descentralizado municipal, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo debe declararse inconstitucional, sin que sea necesario, por tanto, verificar si la norma impugnada tiene un fin válido, pues resulta inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.
55. **SEXTO. Efectos.** La invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa 'por nacimiento', de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 020, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano de Difusión Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 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 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, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y motivos de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 020, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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 sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- 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 trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 35/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del veintitrés de enero 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 CONCURRENTES QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018, RESUELTA EL VEINTITRES DE ENERO DE DOS MIL VEINTE POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Criterio mayoritario que no se comparte	Los Congresos de los Estados no tienen competencia para establecer como requisito para ocupar cargos públicos, la nacionalidad mexicana por nacimiento.
Motivo del disenso	Si bien, comparto la invalidez de la porción normativa “por nacimiento” , de la fracción I, del artículo 123 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, la razón en que debe sustentarse dicha invalidez atiende a que la porción impugnada no supera el test de razonabilidad.

Considero que, contrario a lo que sostiene la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, las legislaturas locales sí tienen competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, por las siguientes razones:

1. En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal no establece que sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, pues dicho dispositivo, en su segundo párrafo, sólo dispone: **“El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.”**, de donde se puede advertir que esta porción literalmente establece, en primer lugar, que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento, siempre y cuando tampoco adquieran otra nacionalidad y, en segundo lugar, que esa condición (no adquirir otra nacionalidad) también es aplicable a los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión, sin embargo, ello de ninguna manera conlleva a que sea facultad exclusiva de este órgano establecer o no el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento, queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.
2. Las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 de la Constitución Federal, en las que en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino únicamente está en la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
3. El **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone que **“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.”**; disposición constitucional de la cual deduzco que para que pudiera limitarse a las legislaturas locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un **mandato expreso** –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.

Por lo anterior, considero que los Congresos de los Estados sí están facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.

Ahora bien, a pesar de que las legislaturas locales, a mi parecer, cuentan con competencia para exigir el multicitado requisito, considero que debe declararse la invalidez de la porción **“...por nacimiento...”** contenida en el artículo 123, fracción I de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, por resultar discriminatoria en perjuicio de los mexicanos por naturalización, al colocar a estos en una injustificada desventaja, es decir, actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional, pues no se trata de un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacional.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en diversos precedentes (**acción de inconstitucionalidad 48/2009**¹, **acción de inconstitucionalidad 22/2011**² y **acción de inconstitucionalidad 20/2012**³), lo siguiente:

- El artículo 32, de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: I) estratégicas y prioritarias; II) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o III) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y **“una voluntad real de ser mexicano”** a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.
- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es irrestricta pues se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, la porción normativa **“por nacimiento”**, del artículo impugnado priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Consecuentemente, se debió declarar la invalidez de la porción normativa **“por nacimiento”** por resultar violatoria del derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público, previstos en el artículo 1o., párrafo quinto⁴, y 35, fracción VI⁵, de la Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c)⁶, y 24⁷, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues establece una diferencia que constitucionalmente no se justifica.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Rúbrica.- Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

Elaboró: Mónica Jaimes Gaona

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veintitrés de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 35/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica para que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ Resuelta en sesión de 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

² Resuelta en sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

³ Resuelta en sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

⁴ **“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.”

⁵ **“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:**

[...]”

VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]”

⁶ **“Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

⁷ **“Artículo 24. Igualdad ante la Ley**

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.”

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra del artículo 123, fracción I, en la porción normativa “por nacimiento” de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por considerar que se vulneraban los principios de igualdad y no discriminación al exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento a aquellas personas que pretendan acceder al cargo de Director General de un organismo descentralizado local.

El artículo impugnado disponía lo siguiente:

Artículo 123. *Para ser Director General de un organismo descentralizado se requiere:*

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación.

El Pleno reiteró su criterio en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018¹, y por unanimidad de votos declaró la invalidez de la porción normativa “por nacimiento” toda vez que la mayoría sostuvo que, conforme a los artículos 1° y 32 constitucionales, las entidades federativas no tienen competencia para exigir ese requisito.

Si bien compartí la declaratoria de invalidez, a continuación expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los congresos locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de la norma a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba trasgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

1. ¿El Congreso de Chiapas estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para “XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Chiapas al restringir el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son destacados propios):

Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

*El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión**.*

[...]

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la

¹ Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.

Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas², etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para “mexicanos por nacimiento”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las legislaturas locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el “ser mexicano por nacimiento”.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40³ y 41⁴, un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México⁵; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Chiapas no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil de un cargo en la administración pública local como lo es el de Coordinadora del Refugio Estatal para Mujeres en Situación de Violencia, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

² Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

³ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁴ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...).

⁵ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el, 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Chiapas sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de Director General de un organismo descentralizado local.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método⁶.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veintitrés de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 35/2018. 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.

⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CELEBRADA EL VEINTITRÉS DE ENERO DE DOS MIL VEINTE

En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 020, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, por cuanto establece que: “...*Para ser Director General de un organismo descentralizado se requiere:- - I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación...*”.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basó la diversa acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de enero de dos mil veinte, en la que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos, particularmente, el de Consejero Jurídico en el Estado de Sinaloa, en la que se determinó declarar la invalidez del artículo 23 Bis, B, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en virtud de que las legislaturas estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en el asunto sometido a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1º constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos no es irrestricta, pues encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios [vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional]; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1º, párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo, que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades; luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1º constitucional, se llegó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.

Dicha razón llevó a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucional del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, por violación a los artículos 1, párrafo quinto, y 32, párrafo segundo, constitucionales, al incorporar el requisito de la nacionalidad mexicana para ocupar el cargo de Director General de un organismo descentralizado, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento, la disposición que establece dicha exigencia para ejercerlo resulta inconstitucional, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si la norma impugnada tienen un fin válido, pues resultó inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018 (la cual sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1º, de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011¹, en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009², 20/2011³ y 31/2011⁴ —en su parte conducente—.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1º, ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos locales, o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable —atendiendo a la nueva redacción del artículo 1º constitucional— establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los funcionarios señalados en las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1º de la Carta Magna.

Conforme a lo antes señalado explico mi voto en asuntos como el que ahora se refiere, con el carácter de “reserva de criterio” en términos de lo que expresa y justifica el presente voto concurrente.

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 la presente copia fotostática constante de tres 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 veintitrés de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 35/2018. 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.

¹ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

² Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta Acción de Inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

³ Fallada el nueve de enero de dos mil once. Promovida por la Procuradora General de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de Agente del Ministerio Público, Oficial Secretario del Ministerio Público y Agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

⁴ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en período de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 35/2018, en la que se declaró la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas¹.

Para justificar esta decisión, la sentencia reproduce las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**², en la que se señaló que a partir de una nueva reflexión y derivado de la nueva integración del Tribunal Pleno³, una mayoría de Ministras y Ministros consideraba que de una interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1° constitucional, las entidades federativas no están habilitadas para limitar el acceso a cargos públicos a mexicanas o mexicanos por nacimiento, fuera de los supuestos previstos en la Constitución⁴.

Además, aunque ya no se precisó en este asunto, en dicho precedente también se aclaró que tal decisión no implicaba adelantar un pronunciamiento mayoritario respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular en esta materia⁵. Criterio con el que no estuve de acuerdo, pues sugiere que podría sostenerse una conclusión *distinta* en último caso de que la norma hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Presento este voto concurrente, pues, al igual que en la referida acción de inconstitucionalidad 87/2018⁶, si bien coincido con el fallo mayoritario, lo hago por razones distintas.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

Art. 32.- La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

[...]

(Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión —la **acción de inconstitucionalidad 49/2008**—, al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por

¹ **Artículo 123.** [...]

Para ser Director General de un organismo descentralizado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación.

[...]

² Resuelta el siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

³ Al resolver las *acciones de inconstitucionalidad 48/2009 y 22/2011* una mayoría de Ministras y Ministros sostuvo implícitamente que las legislaturas locales sí contaban con facultades para establecer que ciertos cargos sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Con todo, aclaró que tal facultad no es irrestricta sino que encuentra su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios, de modo que estén estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional.

⁴ Cfr. páginas 34 y 35 de la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

⁵ Cfr. pie de página 35 de la acción de inconstitucionalidad 87/2018.

⁶ Resuelta el siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que “debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate”. Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*⁷.

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011, 22/2011, 20/2012 y 40/2012**, el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *congresos locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción 48/2009, con lo que implícitamente abandonó el criterio de la acción 31/2011 y reconoció la competencia de las legislaturas estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018, pues concluyó que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución, a la luz del artículo 1° constitucional, se desprende que las legislaturas estatales no tienen competencia para legislar en esta materia. Además, precisó que dicho criterio no implicaba prejuzgar sobre la eventual competencia del Congreso de la Unión para hacerlo. Lo que, como mencioné, parecería sugerir que podría sostenerse una conclusión *distinta* en este último caso, es decir, si la norma impugnada hubiere sido emitida por el Congreso de la Unión.

Pues bien, como reiteradamente he sostenido en estos precedentes, **considero que ninguna de las interpretaciones asumidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se compadece a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.**

Como lo sostuve desde la primera vez que tuve oportunidad de pronunciarme sobre este tema, **el artículo 32 de la Constitución debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1° de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación del artículo 32 de la Constitución que a mi juicio permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo —es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad— es aquella conforme a la cual se entiende que del mismo **no deriva una libertad de configuración para el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales que les permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización, sino en todo caso para regular lo relativo a la doble nacionalidad.**

⁷ Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Efectivamente, desde mi perspectiva, la interpretación más coherente del artículo 32 constitucional con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Lo anterior, de manera que ni el Congreso de la Unión, ni las legislaturas estatales, pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el texto constitucional.

Ahora bien, aunque este criterio lo he sostenido desde antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, lo cierto es que **esta última, al incorporar expresamente el mandato de interpretación *pro persona* en el artículo 1° constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución**⁸. En efecto, el segundo párrafo del artículo 1° constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia*.

Así, si los artículos 1° de la Constitución⁹ y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰ prohíben la discriminación por origen nacional, y el artículo 23.1 inciso c) de dicha Convención¹¹ establece que todos los ciudadanos deben “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como he señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional dice que *“Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”*, no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos, sino para que prevea lo relativo a la doble nacionalidad.

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez del artículo 123, párrafo tercero, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

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 la presente copia fotostática constante de cuatro 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 veintitrés de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 35/2018. 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.

⁸ Así lo sostuve durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 20/2012.

⁹ **Artículo 10.** [...] 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.

¹⁰ **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹¹ **Artículo 23. Derechos políticos.** 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] **c)** de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 32/2019, así como los Votos Particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea 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 32/2019

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dos de diciembre de dos mil diecinueve**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 32/2019, en la que se impugnan los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial "El Plan de San Luis", mediante Decreto 0075 de cinco de enero de dos mil diecinueve.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el seis de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de los referidos preceptos.
2. La accionante señaló que las normas impugnadas violaban los artículos: 1, 4, párrafo octavo, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"), Segundo Transitorio del Decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Federal, publicado el diecisiete de junio de dos mil catorce; 1, 18 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el artículo 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
3. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

- **Primer concepto de invalidez.** El artículo impugnado al prever un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, viola el derecho a la identidad y a la gratuidad del registro previsto en el artículo 4 de la Constitución Federal.

El derecho a la identidad postula que toda persona desde el momento de su nacimiento debe acceder a una identidad, entendida como un conjunto de rasgos propios de un individuo o que lo caracterizan frente a los demás, y que le dan consciencia de sí mismo; por tanto, se relaciona con otros derechos fundamentales como el nombre, nacionalidad, filiación o personalidad jurídica.

Del párrafo octavo del artículo 4° constitucional, se desprenden cuatro postulados fundamentales en relación con la protección de los derechos humanos:

- I. Toda persona tiene derecho a la identidad.
- II. Toda persona tiene derecho a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.
- III. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos.
- IV. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Así, el acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas. Por tanto, es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como para el pleno acceso a otros derechos esenciales como son la protección de la salud, educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta su edad adulta.

De ahí que si por cualquier circunstancia se inhibe, impide, limita u obstaculiza el acceso al registro gratuito del nacimiento de una persona, se transgrede su derecho a la identidad.

Son tres las características esenciales del derecho a la identidad:

I. Universalidad: Se asegura a toda persona el acceso al registro de su nacimiento en territorio nacional, independientemente de su raza, sexo, condición económica, procedencia o cualquier otra circunstancia.

II. Gratuidad: Se elimina el cobro de cualquier tarifa oficial o extraoficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se hace de manera oportuna o tardía.

III. Oportunidad: Se pretende lograr que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento.

En el caso que nos ocupa, importa la gratuidad porque contribuye a la universalidad y la oportunidad del registro de nacimiento, al ser un elemento que puede disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan, si se tiene en cuenta que las personas, en especial, las niñas y los niños que no son registrados, no cuentan con un acta y, por ello, carecen de identidad legal, lo que limita sus posibilidades de acceder a otros derechos indispensables para su supervivencia y desarrollo; de ahí que la falta de registro y acta de nacimiento pueda constituir un factor de exclusión y discriminación para las personas.

El registro de nacimiento es un derecho humano reconocido por los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, conforme a los cuales el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre; asimismo, los Estados Parte, se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.

Sin embargo, el cobro por el registro de nacimiento extemporáneo, puede afectar en mayor medida a las niñas y niños que pertenecen a la población más marginada, niños indígenas; migrantes o hijos de migrantes que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros, porque las razones para no efectuar el registro universal, gratuito y oportuno de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural.

Así, la obligación de garantizar por parte del Estado, conforme a lo dicho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, esto es, supone el establecimiento de elementos mínimos que se debe proveer a cualquier persona de forma inmediata y sin que medien contraargumentaciones fácticas de imposibilidad sobre la escasez de recurso o elementos semejantes.

Que en relación con la jurisprudencia derivada del sistema universal sobre el tema del registro de nacimiento como parte del derecho de identidad, en el Dictamen del Comité de Derechos Humanos, emitido al tenor del párrafo cuarto del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el caso *Mónaco vs Argentina*, relativo a la adopción irregular, se concluyó que la demora en establecer legalmente el verdadero nombre de la peticionaria y en emitir documentos de identidad constituyó una violación del párrafo 2 del artículo 24 del Pacto, que tienen por objeto fomentar el reconocimiento de la personalidad legal de los niños.

Un presupuesto jurídico formal para materializar el derecho a la identidad es inscribir el nacimiento en los registros públicos del estado civil y, en este sentido, asentar públicamente el reconocimiento del nombre, la nacionalidad y la filiación de la persona. De esta forma, el registro civil universal del nacimiento es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos relacionados con el derecho a la identidad.

Por tal razón, el Poder Reformador de la Constitución dispuso, en el artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma el artículo 4° constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce que, a partir de su entrada en vigor, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrían seis meses para establecer en sus códigos hacendarios o financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta respectiva.

En consecuencia de lo anterior, el marco constitucional mexicano brindará una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. En ese sentido, nuestro texto constitucional sí reconoce la gratuidad en el registro de nacimiento como una garantía que el Estado otorga para hacer efectivo dicho derecho.

Sin embargo, la disposición impugnada establece un cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, por la cantidad de \$110.00, debiendo precisar que conforme al artículo 145 de la Ley del Registro Civil de esa Entidad Federativa dispone que será considerado registro extemporáneo de nacimiento el realizado después del término de ciento ochenta días.

Con lo anterior, el legislador perdió de vista la finalidad de la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, al artículo 4, ya que al establecer el cobro por registro extemporáneo de nacimiento, desnaturaliza los fines constitucionales, en perjuicio del interés supremo de las niñas, los niños y adolescentes; es decir, al introducir un pago por el ejercicio del derecho a la identidad, tiene como consecuencia desincentivar a las personas a que deben acudir a realizar el registro referido.

Es así, que la norma se constituye como un obstáculo real para tener acceso a la identidad y sus derechos conexos, perdiendo de vista que el registro gratuito del nacimiento es una obligación constitucional del Estado. Por tanto la tarifa establecida en cantidad de \$110.00 por el registro extemporáneo de nacimiento carece de justificación constitucional y se traduce en un obstáculo que impide la realización efectiva de la obligación de garantía que la Constitución y los Tratados Internacionales imponen al Estado en materia de identidad.

La constitucionalidad de las tarifas por registro ordinario extemporáneo ha sido analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, falladas los días veintidós y veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como en las diversas 4/2017, 6/2017, 9/2017, 10/2017 y 11/2017, resueltas el tres de agosto, treinta y uno de octubre y trece de noviembre, todas en dos mil diecisiete, y las similares 4/2018, 7/2018 y 26/2018, resueltas el tres de diciembre de dos mil dieciocho; en las que se declaró la invalidez de las normas que establecían un cobro por el registro de nacimiento o se limitaba la gratuidad del mismo a cierta temporalidad.

En las sentencias de tales asuntos, se determinó que la imposición de un cobro por el registro extemporáneo, representa una transgresión al derecho a la identidad y aunque el fin perseguido con la imposición de la tarifa por el registro extemporáneo puede perseguir un fin legítimo (incentivar a los padres a declarar el nacimiento de sus hijos de manera inmediata al nacimiento), implica un cobro a los padres que lo hagan fuera del plazo establecido, con la consecuencia de desincentivarlos a que acudan a hacer el registro correspondiente.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que resultan inconstitucionales todos aquellos cobros que atenten contra la gratuidad del registro de nacimiento, como son, fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace en la reforma constitucional.

La norma impugnada, también soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, porque el Estado no da cumplimiento al texto constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para consecución de ese derecho de las personas, como es el cobro decretado en las normas legales que se combate.

- **Segundo concepto de invalidez.** El artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, establece multas fijas como sanción a diversas infracciones, lo que se traduce en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y al daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Señala que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales y se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación del Estado y así defender sus derechos.

Así, todo el actuar del Estado se encuentra constreñido por el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica en aras de garantizar a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos. Luego, resulta lógico afirmar que uno de los medios a través del cual el Estado hace efectiva dicha garantía, es mediante la facultad de legislar, estableciendo la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad; facultad que se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas.

Ahora bien, el artículo 22 Constitucional, consagra el principio de proporcionalidad en las sanciones, en tanto prohíbe las multas excesivas, erigiéndose como una prohibición de injerencia desproporcional del Estado, al momento de establecer las sanciones, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Principio que opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico al momento de su aplicación e incluso en el momento de su ejecución.

El alcance del precepto, no se limita a las sanciones exclusivamente penales, sino que se refiere a la multa excesiva en términos generales, las cuales se pueden decretar tanto en infracciones penales como en otras ramas del derecho.

Además la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que el crecimiento en los ámbitos de utilización del poder de policía, entre ellos la creación y aplicación de sanciones, por parte de la administración pública, exige la creación de una esfera de protección de los derechos fundamentales.

Lo anterior, ya que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Que dicha pena sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.

Ello, en virtud de que la materia administrativa alcanza planos cada vez más amplios, pues la vida social es dinámica, el desarrollo científico y tecnológico revoluciona a las relaciones sociales, y sin duda exige un acreditamiento de la actuación estatal, en específico, de la administración pública y la regulación del poder de policía por parte del legislador para encauzar con éxito las relaciones sociales.

En ese orden, el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una sanción.

Es así, que conforme al artículo 22 de la Constitución Federal, una sanción no debe ser genérica, absoluta y aplicable a la generalidad, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el daño al bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizarlas.

En oposición a ello, el legislador local al expedir la ley impugnada, impuso en su artículo 48, diversos supuestos de infracción relacionados con policía y tránsito; rastro municipal; ecología y actividades comerciales e industriales, estableciendo multas fijas como sanción a las diversas infracciones, por lo que resultan una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, que no atiende a la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo que no permite un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y por lo tanto, se estiman vulnerados el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas.

En efecto, las multas previstas en las fracciones I, II, V y VI, del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve, constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, toda vez que no establecen límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, los operadores jurídicos se encuentren imposibilitados para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de responsabilidad y la capacidad económica del sujeto sancionado, entre otros.

Precisa que si bien el legislador tiene libertad de configuración para elegir los bienes jurídicos que piensa tutelar, las conductas prohibidas y sus sanciones, de acuerdo a las necesidades sociales, dicha libertad no es absoluta, pues encuentra su límite en la observancia y no contravención de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; los cuales no fueron respetados por el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Conforme al artículo 22 Constitucional, se prohíben las multas excesivas. Así, tanto las sanciones penales como las de carácter administrativo, deben ser individualizadas tomando en consideración la responsabilidad y la capacidad económica de la persona sancionada.

Por tanto, para que una multa resulte proporcional, es necesario valorar el momento de imponerla, la gravedad de la lesión, en razón del perjuicio que le ocasionó al Estado, el grado de responsabilidad o la intención de la persona al realizar la conducta que dio origen a la sanción, la reincidencia, así como la situación económica en que se encuentra el infractor, es decir, cuando el operador jurídico tiene la posibilidad de particularizarla a cada infractor en concreto.

En este orden, para que una multa no resulte violatoria de los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal, la autoridad sancionadora debe tener la facultad de poder individualizarla de acuerdo a: **a)** la correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor; y **b)** la sanción pecuniaria debe tomar en cuenta la gravedad de la falta cometida.

Así, no resulta suficiente que el legislador establezca solamente alguno de los elementos señalados, ya que no se le estaría dando a la persona infractora la oportunidad de demostrar si tuvo o no intención en causar el daño al incurrir en la conducta prohibida, su menor o mayor capacidad económica y su grado de responsabilidad.

Es imprescindible que la autoridad al momento de imponer la sanción pecuniaria esté en la posibilidad de individualizarla tomando en cuenta todos esos elementos, por lo cual, si el poder legislativo no le señala en la norma un mínimo y un máximo para la multa, se estaría ocasionando la imposición de una multa excesiva, al resultar fija e inflexible. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las tesis jurisprudenciales P./J. 9/95 y P./J. 10/95.

Sin embargo, las normas impugnadas se estiman inconstitucionales al no permitir que el aplicador de la norma tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, para que esté en proporción con el daño causado; imponiendo sanciones fijas e invariables, aplicables a todos los casos y por tanto resultan excesivas, lo que da lugar a que se puedan considerar como una pena inusitada, por no señalar un mínimo y un máximo para su aplicación.

Se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de sanciones graduables que permitan a la autoridad operadora tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir que, no es factible el establecimiento de multas absolutas e invariables que imposibiliten la graduación de las mismas. De lo contrario, el operador jurídico se encontrará imposibilitado para valorar la conducta prohibida tomando en consideración su gravedad, el daño causado y la capacidad económica del infractor, y de esta manera estar en aptitud de imponer una sanción que se estime justa.

Atento a lo expuesto, se afirma lo siguiente:

1. Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito.
2. Una multa es excesiva cuando se propasa, va más delante de lo lícito y lo razonable.
3. Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.
4. Para que una multa no sea contraria a la Norma Suprema, debe determinarse su monto o cuantía, tomarse en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y la reincidencia de éste en la comisión del hecho.
5. La garantía de prohibición de multas excesivas, contenida en el artículo 22 constitucional se presenta en la práctica casi siempre en relación con la determinación concreta de la sanción administrativa, pero esta prohibición comprende también al legislador.

6. La multa excesiva puede estar establecida en la ley que emana del Poder Legislativo cuando se señalan sanciones fijas que no dan bases para la autoridad administrativa a individualizar esa sanción, permitiendo a ésta un actuar arbitrario, aunque esté dentro de los límites establecidos en la propia ley.

Por tanto, por el solo hecho de que los artículos impugnados prevean una cantidad fija como monto de las multas, resultan desproporcionales para unos, pues el pago de las cantidades implica el detrimento económico desmedido, al no proporcionar a la autoridad un parámetro entre un mínimo y un máximo que permita, con base en la situación económica del infractor, individualizar la sanción pecuniaria.

Asimismo, las multas impugnadas no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, vulnerando así el principio consagrado en el artículo 22 Constitucional.

Por su parte el principio de legalidad señala que el legislador debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las conductas no permitidas para las personas, pues tiene prohibido actuar de forma arbitraria y en exceso del poder, razón por la cual debe respetar los principios de proporcionalidad y razonabilidad al momento de configurar las normas sancionatorias, con la finalidad de que la aplicación de las mismas no resulte infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad de la persona.

En este sentido, el principio de legalidad y seguridad jurídica se constituyen en garantía para las personas de que las leyes estén redactadas de forma clara y suficientemente determinadas, en las que se precise la conducta prohibida y la consecuencia jurídica por su actuación en dicho sentido, a fin de que la sanción se aplique con estricta objetividad y justicia; y no se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, por el desconocimiento de la duración mínima y máxima de la sanción.

Así, las penas fijas que establecen los preceptos impugnados, contravienen lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, toda vez que aun cuando señala la consecuencia jurídica de la conducta prohibida, la norma no precisa el monto mínimo o máximo de la sanción pecuniaria al establecer multas fijas, lo que no otorga certeza jurídica a quien se les apliquen éstas, pues no permite que la autoridad impositora la individualice de manera graduada a la gravedad de la conducta, tomando en cuenta el grado del daño causado y la capacidad económica de la persona.

La imprecisión de la disposición al no señalar expresamente un límite mínimo y máximo de las multas, ocasiona que los destinatarios de la norma se encuentren en la incertidumbre de conocer si la autoridad tendrá en cuenta todos los elementos para una correcta y adecuada imposición de las mismas, en virtud de que se constriñe a la autoridad sancionadora a imponer siempre un solo monto de multa, sin importar el grado de responsabilidad en que se incurrió, y tomando en consideración todos los factores necesarios para su adecuada imposición, es decir que, al señalar la norma que a todas las personas que actualicen los supuestos jurídicos se les aplicará invariable e inflexiblemente la sanción especificada, se impide el ejercicio de la facultad prudente del arbitrio para individualizar y cuantificar el monto de las multas.

Por lo anterior, el legislador debió de establecer en las normas impugnadas una sanción pecuniaria con un límite mínimo y máximo, que permita individualizarlas, para que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de las mismas y la gravedad del daño.

Es indudable que el legislador ordinario está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de las sanciones pecuniarias, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y la razonabilidad.

En virtud de que la norma no señala las bases suficientes para que la autoridad aplicadora pueda tener los elementos para su individualización, lo que no permite establecer su *quantum* en relación con la responsabilidad de la persona, resulta evidente que la sanción es excesiva. El grado de responsabilidad es un elemento central para la medición de la sanción y un parámetro de su limitación, pues nadie puede ser castigado más duramente de lo que le es reprochable.

Si se toman en cuenta esa multiplicidad de factores que deben estar presentes al momento de que la autoridad administrativa deba determinar el *quantum* de la multa a imponer, resulta claro que, mediante un sistema de imposición de sanciones fijas, no se permite la individualización de las mismas, toda vez que cualquiera que sea la conducta y las circunstancias del hecho, la magnitud de la multa será siempre, para todos los casos, de manera invariable, la misma, cerrando la posibilidad de justificarla de manera adecuada, en relación con las circunstancias en que se produjo la conducta y la capacidad económica de la persona.

Luego entonces, es claro que al establecer el legislador del Estado de San Luis Potosí multas fijas, no permite la individualización de las mismas, en virtud de que no importan las circunstancias del hecho, la sanción pecuniaria será siempre la misma, lo que la hace excesiva y desproporcional, y por lo tanto inconstitucional, pues al ser una sanción inflexible, genera que no pueda existir razonabilidad y proporción suficiente entre su imposición y su gravedad, al no permitir que se consideren los elementos para su individualización.

Por las razones expuestas, los artículos impugnados que imponen multas fijas se traducen en sanciones absolutas, excesivas e inflexibles, al no establecer un monto mínimo y uno máximo que permita graduarlas en relación a la afectación del bien jurídico tutelado, tomando en consideración la responsabilidad de la persona, las circunstancias del caso y su capacidad económica resultando violatorias del derecho a la seguridad jurídica, a los principios de legalidad y de proporcionalidad, así como a la prohibición de multas excesivas, resultando por tanto inconstitucionales.

Cuestiones relativas a los efectos. Solicita que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones normativas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos. Asimismo, solicita que en los efectos de la sentencia relativa se precisen efectos vinculatorios hacia el futuro al órgano legislativo del Estado de San Luis Potosí para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad, registrándola bajo el número 32/2019, y la asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento¹.
5. Consiguientemente, por acuerdo de la misma fecha, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de acción de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí como las Entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el Decreto impugnado, para que rindieran sus respectivos informes en el plazo de quince días hábiles, así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.²
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, la Presidenta de la Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de San Luis Potosí rindió su informe³ y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.
 - a) Aduce que en la fracción I del artículo 26, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, se exenta de cobro alguno al registro de nacimiento de función, con lo que se da cabal cumplimiento a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 4 de la Constitución Federal que ordena la gratuidad de la expedición del acta de nacimiento.

Que en la porción normativa que se combate (artículo 26, fracción XIII, de la Ley en cita), no sanciona el registro de nacimiento ni la emisión del acta correspondiente, sino la acción extemporánea de llevar a cabo el registro, por lo que debe reconocerse la validez de la norma. Ello, ya que se estableció como una medida para procurar que se cumpla el registro con la mayor inmediatez posible, fomentando el cumplimiento de tal obligación mediante la imposición de una sanción administrativa.
 - b) Señala que el artículo 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio del año dos mil diecinueve, establece un sistema de imposición de multas para infracciones de policía y tránsito, rastro municipal; al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios y ecología, con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta, atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas en cada materia.

¹ Cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 32/2019, foja 41.

² Ibid. Fojas 42 a 44.

³ Ibid. Fojas 132 a 145.

Que las distintas infracciones y multas descritas en las disposiciones impugnadas, no tienen la naturaleza de multas fijas, sino de un sistema de imposición de sanciones que atiende a la multiplicidad de eventos, que marcan la pauta para determinar la mayor o menor magnitud de la conducta concreta desplegada por el infractor y en función de ello su sanción, a efecto de que la comunidad no resienta los daños graves que se puedan producir por las conductas infractoras contempladas en la norma.

Refiere que la graduación respectiva atiende no a una circunstancia económica, sino a la naturaleza del acto desplegado por el infractor, pues no debe perderse de vista que no se trata de contribuciones que tienen como punto de partida el ámbito patrimonial del gobernado, sino de la aplicación de sanciones por conductas contrarias que atentan contra el bienestar social que no alcanzan el grado de delito, pero que administrativamente son reprochables porque alteran el orden social.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** A través de un escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, el Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí rindió su informe⁴ y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

- Afirmó que promulgó y publicó el Decreto 0075, relativo a la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve. Al respecto aduce que de los conceptos de invalidez se advierte que la inconstitucionalidad material que combate la accionante, no son actos atribuibles al Poder Ejecutivo, ya que en ningún momento se duele o aduce ilegalidad alguna sobre la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis".
- Aduce que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues ésta se concatena con la causal de improcedencia inmersa en el numeral 19, fracción VIII, debido a que la accionante jamás señaló vicios propios de los actos reclamados por las que se comparece, respecto a la promulgación y publicación del ordenamiento que refiere.

8. **Pedimento.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diez de mayo de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución⁵.

II. COMPETENCIA

10. 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 Mexicanos⁶, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013⁸ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

⁴ Ibídem, Fojas 266 a 270.

⁵ Ibídem, Foja 310.

⁶ **Constitución General**

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

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

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

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

⁸ 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".

III. OPORTUNIDAD

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁹ (de ahora en adelante la “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día de plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
12. En el caso, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial “El Plan de San Luis”, mediante Decreto 0075 de cinco de enero de dos mil diecinueve.
13. No obstante, el Decreto 0075 se publicó nuevamente el diez de enero de dos mil veinte, al existir un error en la publicación de cinco de enero anterior, consistente en que se omitió citar un cuadro relativo a los derechos por la expedición de licencias, permisos o autorización de anuncios, carteles o publicidad que otorgue la autoridad municipal, que corresponde al artículo 31 de la Ley impugnada, lo que sí aparece en la siguiente publicación de diez de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, se tomará en cuenta para efectos del cómputo, la publicación del diez de enero de dos mil diecinueve.
14. Así, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del once de enero al nueve de febrero de dos mil diecinueve; por tanto, si la demanda del accionante se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el seis de febrero del mismo año, resulta inconcuso que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

IV. LEGITIMACIÓN

15. Se procede al análisis de la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.
16. El escrito respectivo fue signado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858, mediante la cual el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores le comunica que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, el Pleno de dicho órgano legislativo lo eligió con tal carácter para el período 2014-2019.
17. Ahora, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el artículo 59, ambos de la ley de la materia, establecen 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:

“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.”

18. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde al Presidente de la referida Comisión su representación legal.

19. Tales preceptos prevén lo siguiente:

“ARTÍCULO 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)”

⁹ “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”.

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 (...)."

"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."

20. Asimismo, debe señalarse que, en términos del citado artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, la referida Comisión es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter local, como la impugnada, por estimar que viola derechos fundamentales, como plantea la promovente en su escrito.
21. En consecuencia, debe estimarse que, en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien suscribe el escrito relativo es en quien recae la representación legal de dicha Comisión.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

22. Del análisis del escrito de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante el cual promueve esta acción de inconstitucionalidad, se observa que en el apartado relativo a "*normas generales cuya invalidez se reclama*", se señalaron los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones I, II, V y VI de la Ley de Ingresos de Mexquitic de Carmona del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial "El Plan de San Luis", mediante Decreto 0075 de cinco de enero de dos mil diecinueve.
23. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnados los diversos preceptos señalados.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. El Poder Ejecutivo demandado, en su informe manifestó que de los conceptos de invalidez, no se advierte que la accionante se duela o aduzca alguna ilegalidad sobre la promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis". Esto es, que jamás señaló vicios propios de los actos reclamados consistentes en la promulgación y publicación del ordenamiento que refiere. Misma que debe desestimarse en tanto que su análisis involucra el estudio de fondo del asunto¹⁰, como se desarrollará en el siguiente apartado.
25. Luego, al no haberse hecho valer alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

VII. ESTUDIO DE FONDO

Análisis del Primer concepto de invalidez.

26. Se procede al estudio del concepto de invalidez formulado en contra del artículo 26, fracción XIII de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.
27. La norma impugnada contempla el cobro por el registro extemporáneo de nacimiento. En el concepto de invalidez primero, el promovente refiere que tal porción normativa es inconstitucional porque viola el derecho a la identidad, esencialmente, porque la Norma Fundamental garantiza expresamente la gratuidad en el registro de nacimiento y la expedición de la primera acta respectiva, sin importar si esto se genera de forma oportuna o tardía, es decir, sin excepción.

¹⁰ Tiene aplicación la jurisprudencia P./J. 36/2004, de la Novena Época, Registro: 181395, Instancia: Pleno visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIX, Junio de 2004 Página: 865, de rubro y texto: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.

28. Resulta **fundado** el argumento de invalidez referido, pues este Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016,¹¹ 7/2016¹² y 36/2016¹³, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, así como las diversas 6/2016¹⁴ y 10/2016,¹⁵ en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, 10/2017¹⁶, en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete, y 9/2017,¹⁷ en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, declaró la invalidez de normas similares, sobre la base de las consideraciones siguientes:

1. El punto de partida para el análisis de la norma impugnada es la adición del octavo párrafo al artículo 4° de la Constitución Federal, así como el mandato contenido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto respectivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 4°. (...)

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. (...).”

“SEGUNDO. *A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.”*

2. Este Tribunal Pleno determinó que del citado precepto constitucional se desprende que: **a)** todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; **b)** el Estado debe garantizar este derecho; **c)** la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita y **d)** las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.
 3. Se destacó que, aunque los tratados internacionales en la materia¹⁸ no reconocen el aspecto de gratuidad —al sólo exigir a los Estados que garanticen a toda persona el derecho a la identidad y al registro del nacimiento—, la Constitución Federal otorga una protección más amplia, garantizando el registro y expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento sin costo alguno.
 4. Se señaló, además, que el texto constitucional es expreso y categórico respecto de dicha obligación, sin posibilidad de establecer excepciones, en la medida en que la Constitución no establece límite o restricción alguna para la titularidad, goce o ejercicio de tal derecho; a la par de que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizarlo en los términos ordenados por el Constituyente Permanente.
 5. En este sentido, se determinó que no se puede condicionar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno y, por tanto, estos derechos pueden ser ejercidos en cualquier momento, independientemente de la edad de la persona.
 6. Finalmente, se concluyó que el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y ninguna ley estatal puede fijar plazos que permitan su cobro.
29. A la luz de tales razonamientos, el artículo señalado es inconstitucional, por vulnerar el derecho a la identidad, al prever el pago de derechos por registro extemporáneo de nacimiento, pues se impone una carga a los particulares que atenta contra el tenor literal de las normas constitucionales, las cuales han hecho indisponibles para el legislador ordinario la gratuidad de dicho registro del nacimiento de las personas.

¹¹ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

¹² Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

¹³ Bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán. Unanimidad de 11 votos.

¹⁴ Bajo la Ponencia del Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Unanimidad de 11 votos.

¹⁵ Bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek. Unanimidad de 11 votos.

¹⁶ Bajo la Ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. Unanimidad de 11 votos.

¹⁷ Bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Unanimidad de 11 votos.

¹⁸ En específico, los artículos 24, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 29 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

30. Este Pleno reitera su criterio establecido en diversos precedentes, según el cual debe declararse la invalidez de aquellas leyes que impongan costos económicos a los particulares para acceder al registro gratuito de los nacimientos, pues de otra manera, tendría que aceptarse que los Estados pueden condicionar el derecho a la identidad de las personas a la satisfacción de cargas económicas.
31. En efecto, debe insistirse en que los artículos 4º, párrafo octavo y Segundo Transitorio del Decreto respectivo, ambos de la Constitución Federal, resguardan el derecho a la identidad, garantizando el registro del nacimiento de manera inmediata y de forma gratuita; con la correlativa obligación de las legislaturas de las entidades federativas de exentar del cobro de los derechos correspondientes en sus códigos hacendarios o financieros.
32. De este modo, es evidente que existe una contradicción entre el marco constitucional, que no sujeta la garantía de gratuidad a ninguna condición, y el cobro de derechos por registro extraordinario de nacimiento, previsto en la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí.
33. En consecuencia, al resultar fundados los argumentos de la accionante, debe declararse la invalidez de la porción normativa impugnada.

Análisis del Segundo concepto de invalidez.

34. En el segundo concepto de invalidez, el accionante sostiene que las infracciones de policía y vialidad; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología, resultan inconstitucionales al violar el artículo 22 de la Constitución Federal por prever multas fijas.
35. Al respecto, este Tribunal Pleno (tratándose de disposiciones que prevén sanciones en montos fijos) ha establecido como regla general que son violatorias del artículo 22 de la Constitución Federal. Sin embargo, también ha establecido excepción a dicha regla, por lo que el estudio de las disposiciones analizadas se dividirá de acuerdo a la naturaleza de las conductas sancionadas a fin de darles coherencia con los criterios sustentados por esta Suprema Corte.
36. Adicionalmente, este Tribunal Pleno advierte que existen porciones normativas que no prevén montos fijos, por lo que se reservará su estudio y conclusión como un segundo aspecto a abordar en la presente resolución.
- a) Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología**
37. Los preceptos impugnados, prevén las siguientes multas para los sujetos que incurran en las conductas que ahí se describen:

“ARTÍCULO 48. Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes:

I. MULTAS DE POLICÍA Y TRÁNSITO. Los ingresos de este ramo provienen de las que se impongan por las autoridades Correspondientes y en uso de sus facultades, por violación a las leyes, reglamentos, y Bando de Policía y Gobierno, relativos, las que no podrán ser mayores a las señaladas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se cobrarán conforme a los siguientes costos:

	UMA
a) Si excede la velocidad más de 40 Km por hora en zona urbana de la cabecera municipal	4.32
b) Si no respeta los topes, señalamientos o indicaciones del agente de tránsito en zona escolar	2.50
c) Ruido en escape	5.25
d) Manejar en sentido contrario en cualquier vialidad	10.50
e) Manejar en estado de ebriedad	14.50
f) Cometer cualquier infracción con aliento alcohólico	4.32
g) No obedecer las indicaciones del agente de tránsito	5.25
h) No obedecer las indicaciones de no dar vuelta en u	2.00

i) No obedecer señalamiento restrictivo	2.10
j) Falta de engomado en lugar visible	4.32
k) Falta de placas	6.48
l) Falta de tarjeta de circulación	2.16
m) Falta de licencia	6.48
n) Circular con exceso de ruido ambiental, emitido mediante bocinas internas o externas del vehículo	3.15
ñ) Estacionarse en lugar prohibido	3.15
o) Estacionarse en doble fila	3.15
p) Si excede el tiempo permitido en estacionamiento regulado.	3.15
q) Chocar y causar daños de manera dolosa o culposa	16.20
r) Chocar y causar lesiones de manera culposa	16.20
1. De manera dolosa	16.20
s) Chocar y ocasionar una muerte de manera culposa	32.40
1. De manera dolosa	45.00
t) Negar licencia o tarjeta de circulación, c/u	3.25
u) Abandono de vehículo por accidente	6.48
v) Placas en el interior del vehículo	6.48
w) Placas sobrepuestas	25.00
x) Estacionarse en retorno	2.16
y) Si el conductor es menor de edad y sin permiso, conduciendo vehículo automotor	10.80
z) Si el conductor es menor de 16 años y conduce motoneta, motocicleta o cuatrimoto	10.80
aa) Insulto, amenaza o ultraje a las autoridades de tránsito	6.48
ab) Bajar o subir pasaje en lugar prohibido	3.15
ac) Obstruir parada de servicio de transporte público	3.15
ad) Falta de casco protector en motonetas, motocicletas o cuatrimotos el conductor o el pasajero	3.15
ae) Circular más de 2 personas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos	3.15
af) Circular con uno o ambos faros delanteros apagados en vehículo automotor	3.25
ag) Circular con una o ambas luces traseras apagadas en vehículo automotor	3.15
ah) Circular con las luces delanteras apagadas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos	2.25
ai) Circular con las luces traseras apagadas en motonetas, motocicletas o cuatrimotos	2.25
aj) Remolcar vehículos con cadena o cuerdas u otro medio sin permiso de la autoridad	2.25
ak) Transportar personas en la parte exterior de la carrocería en vehículos cuyo uso no lo permita	6.48
al) Placas pintadas, rotuladas, dobladas, ilegibles, remachadas, soldadas o lugar distinto al destinado	2.16
am) Traer carga en exceso de las dimensiones del vehículo o que esté descubierta e insegura	4.20
an) Intento de fuga	8.00
añ) Falta de precaución en vía de preferencia	3.25

ao) Circular con carga sin permiso correspondiente	6.48
ap) Circular con puertas abiertas	2.16
aq) Uso de carril contrario para rebasar o rebasar por la extrema derecha	3.25
ar) Vehículo abandonado en vía pública, remolque por la grúa de tránsito	4.32
as) Circular con mayor número de personas de las que señala la tarjeta de circulación	2.16
at) Circular con pasaje en el estribo	2.16
au) No ceder el paso al peatón	2.16
av) Consumir cualquier tipo de bebidas alcohólicas dentro de un vehículo automotor, aún encontrándose estacionado en la vía pública	2.16
aw) Provocar lesiones al oficial de tránsito de manera dolosa	7.50
ax) Provocar lesiones al oficial de tránsito de manera dolosa con el vehículo automotor	31.50
ay) Remolque con la grúa de tránsito municipal cuando la infracción lo amerite	5.00
az) Multa por violación a la leyes, reglamentos, y Bando de Policía y Gobierno	5.00

En caso de que la infracción sea cometida en un vehículo prestador del servicio del transporte público la cuota se incrementará en un	50%
sin perjuicio de que al momento de la infracción no se estuviere prestando el servicio, sin derecho al beneficio de descuento previsto en el párrafo siguiente.	

En caso de que el infractor liquide la multa dentro del término de diez días hábiles siguientes a la infracción cometida se le considerará un descuento del	50%
con excepción de las multas incisos: f), r), s), u), aa), an), av), aw), y ax).	

II. MULTAS POR INFRACCIONES DE RASTRO MUNICIPAL.

	UMA
a) Por matanza de cualquier tipo de ganado, excepto aves de corral, no autorizada fuera del rastro municipal	4.20
b) Por matanza no autorizada de aves de corral, fuera del rastro municipal	4.20
c) Por venta de carnes sin resellos o documentos que no amparen su procedencia (en comercio)	22.00
d) Venta de carne no autorizada para el consumo humano	22.00
e) Venta de carnes sin resello o infectada con alguna enfermedad	54.00
f) Realizar la comercialización de cortes dentro de las instalaciones del rastro municipal sin autorización de la autoridad la autoridad	50.00
g) Por venta de carne de una especie que no corresponda a la que se oferta	54.00
h) Por detectarse carne en vehículo de reparto en condiciones de insalubridad	54.00
i) Por falta de pago y declaración falsa de cantidad de introducción de productos cárnicos	80.00
j) Manifestar datos o información falsa al introducir o resellar carne fresca o refrigerada	52.50
k) Causar desorden dentro de las instalaciones del rastro	100.00

En casos de reincidencia la sanción aplicable será el doble de la prevista, además de las sanciones de las leyes de la materia;

...

V. MULTAS POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y PRESTACION

	UMA
a) Los comerciantes semifijos que al término de su jornada laboral no retiren de la vía pública sus utensilios de trabajo y sus estructuras, conforme lo ordena el artículo 68 fracción XIV de la legislación municipal de la materia se harán acreedores a una sanción equivalente a	5.00
b) Por no contar con la licencia de funcionamiento o no realizar el refrendo anual correspondiente se cobrará una multa, independientemente de las previstas en el reglamento de actividades comerciales equivalente a	10.00
c) Se cobrarán multas por violaciones al Reglamento para Regular las Actividades Comerciales del Municipio de Mexquitic de Carmona S.L.P. de acuerdo lo establecido en el propio reglamento.	

VI. MULTAS DE ECOLOGÍA. Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan la materia:

CONCEPTO	UMA
a) No contar con el equipo necesario para mitigar emisiones contaminantes requerido por las autoridades	8.00
b) Disposición ilícita de áreas verdes y/o destrucción de la vegetación, por metro cuadrado	20.00
c) No contar con el Registro Ambiental Municipal para la compra-venta de animales	20.00
d) Realizar combustiones al aire libre sin autorización de las autoridades	15.00
e) Por transportar material peligroso en vehículos descubiertos y/o sin las medidas ecológicas según la normatividad vigente	15.00
f) Por descargas de residuos líquidos, sólidos y/o semisólidos en sitios no autorizados	30.00
g) Por descargar, depositar o infiltrar residuos industriales contaminantes no peligrosos en el suelo dentro del territorio nacional, sin el cumplimiento de la normatividad ecológica vigente	15.00
h) Por generar, almacenar, recolectar, aprovechar o disponer de residuos no peligrosos, sin ajustarse a la normatividad ecológica	15.00
i) Por transportar y depositar residuos sin el permiso de las autoridades	30.00
j) Por producir emisiones de ruido, olores, gases, vibraciones, energía térmica y lumínica que afecten a la salud, al ambiente o que provoquen molestias a la población	35.00
k) Por operar centros de acopio sin el registro ambiental municipal.	30.00
l) Explotación de bancos de materiales sin el permiso de la autoridad municipal	35.00
m) Por conducir vehículos con tracción animal y mecánica sin lona, sin ajuste	6.50
n) Explotación de bancos de materiales sin contar con el refrendo correspondiente, o teniéndolo no se cumplieran las especificaciones realizadas en el permiso, por evento	35.00
ñ) Por tener basura, residuos sólidos no peligrosos en predios bardeados o no, cercados o no. Por tonelada o fracción	20.00
o) Tala de árbol o arbusto, sin el permiso correspondiente, o teniéndolo no se cumplieran las especificaciones realizadas en el permiso, por unidad	30.00
p) Por realizar descargas de sustancias no peligrosas, al drenaje, mantos freáticos, cauces de ríos, etcétera, por evento	30.00
q) Por derramar o depositar sustancias peligrosas o explosivas, en sitios no autorizados por la autoridad, por evento	60.00

r) Por producir emisiones de olores, gases, vibraciones, energía térmica y lumínica sin el permiso, por hora o fracción	35.00
s) Por no despintar y/o retirar los anuncios publicitarios de eventos y/o espectáculos artísticos, dentro de las 72 horas siguientes a la celebración del evento, se cobrará el doble del depósito que realizó el particular o promotor, para garantizar que los anuncios autorizados sean retirados, despintados y/o suspendidos	
t) ...	
u) Por realizar obras o actividades sin contar ni/o presentar el informe preventivo de impacto ambiental,	10.00
v) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar la resolución del informe preventivo de impacto ambiental,	10.00
w) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar la manifestación de impacto ambiental,	10.00
x) Por realizar obras o actividades, sin contar ni/o presentar el otorgamiento de la autorización de la manifestación del impacto ambiental,	10.00
y) Por la modificación de proyectos autorizados en materia de impacto ambiental, sin la autorización correspondiente, por evento	10.00
z) ...	...

38. De la transcripción efectuada, es evidente que dichas porciones normativas prevén como sanción montos fijos. Por ello, a efecto de determinar si las sanciones enunciadas resultan contrarias al artículo 22 Constitucional, debe acudirse a lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido sobre el tema.
39. Este Tribunal Pleno ha sustentado una amplia doctrina jurisprudencial en la que ha definido el parámetro para determinar si una multa es violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, por constituir multa fija que puede conceptuarse como excesiva. Así se observa en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 19, cuyos rubro y texto son:

“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares”.

40. Adicionalmente, diversos precedentes de este Alto Tribunal dan cuenta de lo decidido sobre este tema en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: **‘MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE’**.
41. Así, la imposición de multas o sanciones debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.
42. En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.

43. En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, de rubros: **‘MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. (Se transcribe)’**. y **‘MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA’**.
44. Como se anticipó, en el Segundo concepto de invalidez el promovente aduce esencialmente que los artículos impugnados establecen diversas multas fijas en clara contravención del artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.
45. No obstante tratándose de multas por infracciones de policía y tránsito, y multas por infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación, esta Suprema Corte ha establecido una excepción y ha definido que las disposiciones que establecen las sanciones en montos fijos son constitucionales al no contravenir el artículo 22 de la Constitución Federal.
46. Al fallar la acción de inconstitucionalidad 115/2008, el Pleno de esta Suprema Corte estableció lo siguiente:

“En efecto, en la especie se advierte que todos los infractores, para colocarse en el supuesto normativo que se examina, debieron haber realizado gestiones equivalentes, ante alguna de las distintas autoridades estatales, con el objeto de obtener un documento cuyo reconocimiento legal en el Distrito Federal les permitiera seguir tripulando automotores en ese territorio.

De esta manera, no se observa algún elemento objetivo que permita advertir que su situación económica incida en forma determinante en la gravedad o levedad de la falta que se castiga, pues para la configuración de la conducta da lo mismo el tipo de automóvil que usen, el ingreso que perciban o el costo de los derechos que hubiesen pagado para obtener alguno de aquellos documentos, así como el fin para el cual destinan el medio de transporte.

Incluso, aún reconociendo que la cuantía de cada uno de esos factores pudiera llegar a ser muy distinta, lo cierto es que tampoco el valor económico que representa podría tener algún significado como atenuante o agravante, si se considera que estas circunstancias diferenciadas de los particulares no constituyen diversas modalidades comisivas de la falta que se sanciona, ya que en todos los casos lo que impulsa al sujeto es la pretensión de enervar los efectos de la cancelación de su licencia, y no podría considerarse que quien carece de solvencia económica merezca ser castigado con menor rigor que quien vive en forma desahogada, pues nada justifica empeñarse en el desacato de una sanción en cuyo cumplimiento la sociedad está interesada.

Consecuentemente, si la imposición de una multa determinada constituye la máxima expresión del castigo que amerita quien ha incurrido en alguno de los motivos que dan lugar a la cancelación de las licencias y permisos para conducir en el Distrito Federal, no es factible considerar que su cuantía, fija e invariable, sea contraria al artículo 22 constitucional, ya que su función es la de incrementar la punición a quien ya le fue cancelada la autorización para conducir y, a sabiendas de ello, insiste en hacerlo bajo la apariencia de contar con autorización de las autoridades de tránsito de otros Estados e incluso de diferentes países.

De esta manera, la norma que se reclama, al prever la imposición de la multa de ciento ochenta días de salario, solamente castiga una agravante de las faltas que dan lugar a la cancelación de las licencias o permisos de conducir, con la única diferencia de que dicha multa concurre en un distinto momento, pues sólo opera una

vez que se ha configurado alguna de tales causales y, por virtud de un fraude a la ley, el sujeto con la licencia cancelada pretende evadir las consecuencias de esa inhabilitación.

En tal virtud, dadas las características particulares del caso, en el que la multa fija reclamada constituye la pena máxima de un sistema de sanciones que operan en el Distrito Federal, en orden a disuadir el uso de licencias o permisos de conducir estatales o de otro país, por parte de personas a quienes se les ha prohibido seguir conduciendo, debe considerarse que no se está en presencia de una multa excesiva contraria al artículo 22 de la Constitución Federal, pues para su imposición necesariamente se toma en cuenta que al sujeto ya le fue impuesta una sanción anterior, consistente en la cancelación del permiso o licencia respectivo, y sólo si no observa los deberes derivados de tal castigo, es que se actualiza el supuesto normativo que da lugar a agravar la sanción que le prohibió conducir vehículos, pero ahora con la imposición de una multa.

En atención a lo anterior, resulta innecesario establecer un mínimo y un máximo para determinar en forma individualizada la multa que corresponda, ya que la obstinación del infractor en no aceptar la prohibición para conducir vehículos de suyo implica la clara intención de desafiar el poder disciplinario de la autoridad, con el consecuentemente riesgo de burlar la penalidad derivada de la comisión de diversos ilícitos administrativos que pusieron en riesgo los bienes y la vida de otros conductores y peatones.

II. Razones de índole práctica para no graduar la multa.

Otro motivo para estimar que la multa controvertida no requiere de un mínimo y un máximo para estimarla apegada al artículo 22 constitucional, se encuentra en razones de índole práctico acaecidas en el momento en que se aplica la sanción, ya que la conducta que se describe como el supuesto normativo que da lugar a la imposición de dicha multa, se suscita generalmente en la vía pública y en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para detectar este género de faltas, en muchos casos, no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan, en el instante mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la posible reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

En efecto, no puede soslayarse el hecho de que la multa impugnada corresponde a aquellas cuya imposición se realiza con motivo del tránsito de vehículos, correspondiendo su aplicación a las autoridades del ramo quienes se encuentran destacados en las calles y a bordo de vehículos para verificar, in situ, la observancia de las normas relativas.

Esta particular situación de esas autoridades les impide, por un lado, allegarse en forma veraz de todos los datos que correspondan a la situación personal del infractor, y por otro, tener el tiempo suficiente para evaluar tales características, a fin de graduar la imposición de la multa respectiva, pues aún reconociendo que pudieran encontrarse capacitados para llevar a cabo el estudio relativo, es obvio que su función de verificación no puede verse detenida por cada conductor que detecten cometiendo una infracción, sino que su actividad permanente de vigilancia debe realizarse con la fluidez necesaria que les permita descubrir alguna falta, sancionarla, y enseguida, volver a las actividades para las cuales se encuentran destacados en la tarea del control del tránsito vehicular.

Si se obligara al establecimiento de multas que no fueran fijas, también se vincularía a los elementos de las corporaciones destinadas a dicho fin, a la obligación de realizar, en el lugar de los hechos, un análisis de las condiciones personales del infractor, de las circunstancias particulares de la comisión de la falta, y del uso de su prudente arbitrio para imponer alguna sanción, fundando y motivando las razones por las cuales optaron por la imposición de una determinada cuantía dentro de los márgenes permitidos por la ley, todo ello con la consecuente distracción de sus

tareas fundamentales consistentes en detectar en flagrancia las faltas a las disposiciones que rigen el tránsito de vehículos.

Esta distorsión de las funciones de las autoridades de tránsito evidentemente reduciría los niveles del control del tráfico y redundaría en perjuicio de la eficiencia del servicio que tienen encomendado, el cual es un hecho notorio que en las grandes concentraciones urbanas, como la Ciudad de México, proporciona la solución a un problema cotidiano que demanda atención inmediata para evitar enormes costos en pérdida de tiempo productivo, y que por lo mismo, constituye un servicio que no debe detenerse en funciones que más bien son propias de las autoridades que están concentradas en oficinas y que tienen el tiempo suficiente para graduar otro tipo de multas que no se imponen en flagrancia, y que no requieren de la inmediatez para ser detectadas.

47. Más recientemente, este Tribunal Pleno falló las acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019¹⁹ concluyendo en realizar matices a los criterios emitidos, a fin de establecer que ciertas multas fijas sí pueden ser constitucionales. Dicha excepción se fijó en función de aquellos casos en los que las propias condiciones o supuestos de hecho que están relacionados con la graduación de la sanción resulten de difícil o imposible apreciación. Es decir, si bien no se desconoció [ni se apartó] esta Suprema Corte del criterio general ya mencionado –las multas fijas son inconstitucionales–, ello no impidió un pronunciamiento de excepción reconociendo que en ciertas situaciones, las hipótesis normativas que prevén las infracciones las circunstancias fácticas que permitirían graduar la sanción no pueden ser apreciadas, y que únicamente en estos casos se justifica que el legislador pueda establecer una multa fija.
48. En este sentido, las multas establecidas en las fracciones I y V, del artículo 48 de la Ley reclamada sí resultan constitucionales, particularmente porque la naturaleza de las infracciones así como las circunstancias fácticas en que éstas se cometen no permiten a la autoridad sancionadora graduar los elementos necesarios para su individualización.
49. Se afirma lo anterior, porque aun cuando no contienen rangos de aplicación, sino cifras determinadas, lo cierto es que, por una parte, su imposición no deriva de un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, sino que basta la realización de la conducta para originar la aplicación de la multa y, por otra, porque las conductas sancionables que prevén son de tal grado de objetividad que requieren una sanción de la misma naturaleza, esto es, objetiva y cierta, independientemente de las circunstancias que rodean su comisión y del resultado ocasionado.
50. En efecto, a diferencia de lo ocurrido en los precedentes a partir de los cuales este Alto Tribunal estableció el criterio de multas fijas en que era indispensable tomar en cuenta diversos aspectos de responsabilidad del sujeto activo a fin de determinar la sanción aplicable debidamente individualizada, en los supuestos contenidos en las normas insertas en los apartados o rubros antes identificados, basta la realización de la conducta objetiva para generar la consecuencia también objetiva y que no es otra que la imposición de una sanción pecuniaria específica.
51. A manera de ejemplo, conviene citar las siguientes porciones normativas:

	UMA
Falta de placas	6.48
Falta de engomado en lugar visible	4.32
Falta de tarjeta de circulación	2.16
Estacionarse en lugar prohibido	3.15
Estacionarse en doble fila	3.15
Estacionarse en retorno	2.16
No ceder el paso al peatón	2.16
Obstruir parada de servicio de transporte público	3.15
Placas sobrepuestas	25.00

¹⁹ Fallados en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, bajo la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, por mayoría de siete votos.

52. Todas las conductas descritas y las demás contenidas en la fracción V de la norma examinada bajo los rubros antes precisados son objetivas, de modo que la sanción aplicable también lo es, de ahí que sea innecesario que el aplicador analice los elementos identificados al principio de la explicación para individualizarla.
53. Como las conductas a que se refieren las normas controvertidas en los apartados mencionados son, en su mayoría, de realización inmediata, en que no importa el resultado, de apreciación objetiva y no graduales, es claro que resulta innecesario tomar en cuenta aquellos elementos que ha señalado este Alto Tribunal, tales como gravedad de la conducta, responsabilidad del agente infractor, entre otros, para imponerla, pues basta que el sujeto activo realice la conducta prohibida para que se genere la consecuencia conocida y que no es otra que la imposición de una multa cierta.
54. En efecto, en el caso la naturaleza misma de las sanciones imposibilita que el legislador adicione en la norma un parámetro de valoración para asignar la cuantía de la multa; además de la complejidad para que el agente sancionador pueda individualizarla ante la ausencia de elementos técnicos o fácticos para hacerlo.
55. La imposibilidad de un marco de valoración que atienda a la gravedad o circunstancias personales de quien se estacione en un retorno, no tenga tarjeta de circulación, porte placas sobrepuestas, no tenga la licencia de conducir, o no ceda el paso al peatón, deriva de la misma infracción, ya que se trata de un hecho sancionado que es de carácter unitario, que por un solo acto actualiza la contravención a la disposición y conlleva la sanción.
56. Por ende, la naturaleza de las diversas conductas sancionadas no permite su graduación ni de ellas se desprenden condiciones jurídicas y materiales para que la autoridad encargada de sancionar realice un juicio de ponderación de las circunstancias para graduar la multa. En estos casos el parámetro de regularidad constitucional no es el artículo 22 de la Constitución Federal sino los principios de fundamentación, motivación y razonabilidad desprendidos de los artículos 14 y 16 de la misma Constitución Federal.
57. De acuerdo a lo expuesto, esta Suprema Corte estima que la legislación analizada es válida al encontrarse ante un caso de excepción al criterio de multas fijas sustentado por este Máximo Tribunal. De ahí que resulten infundados los argumentos de invalidez formulados por la accionante sobre las porciones normativas I y V del artículo 48 de la Ley impugnada.
58. A distinta conclusión debe arribarse respecto de las normas controvertidas relacionadas con el rastro municipal y de ecología o ambientales.
59. Lo anterior, porque las conductas infractoras que generan las multas impugnadas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales.
60. Como en esos supuestos efectivamente se realiza un procedimiento en que se atribuyen hechos subjetivos y se constata su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, se requieren diversos elementos para individualizar la sanción conducente, es claro que la ausencia de esa graduación las torna inconstitucionales.
61. En efecto, basta advertir la existencia de reglamentos y diversos tipos de ordenamientos vinculados con esas materias que regulan visitas de inspección y de verificación, tales como la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí, los reglamentos de rastro municipales, entre otros, para concluir que las autoridades competentes deben llevarlas a cabo a fin de determinar si el gobernado es acreedor a ese tipo de pena pecuniaria.
62. Si se considera que en esos supuestos las autoridades deben realizar tales procedimientos precisamente para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras, así como las circunstancias que las rodean, es claro que en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, siendo que las normas analizadas no los contienen.
63. En consecuencia, al resultar en esta parte fundado el concepto de invalidez propuesto, lo que se impone es declarar la invalidez de las fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), del artículo 48 de la Ley de

Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

64. En similares términos este Tribunal Pleno falló la acción de inconstitucionalidad 34/2019, en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve.
65. Finalmente, como segundo punto, se analizarán las porciones normativas que prevén sanciones que no constituyen montos fijos.

b) Multas que no son fijas

66. Los preceptos impugnados, prevén las siguientes multas para los sujetos que incurran en las conductas que ahí se describen:

“ARTÍCULO 48. Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes:

VI. MULTAS DE ECOLOGÍA. Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan la materia:

CONCEPTO	UMA
a) ...	...
t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva Ley de Ingresos, elevado al doble . Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación.	
Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	6.00
2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	7.00
3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	8.50
4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	10.50
...	...
z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	5.00
1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento	6.00
2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción	8.00
3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por periodo	5.00
4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción	6.00

67. El examen integral de las hipótesis normativas transcritas corrobora que no establecen multas fijas, sino que permite cuantificarlas en razón de las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción, lo que denota que no se trata de multas prohibidas en el artículo 22 constitucional, y conlleva a declarar **infundado** el planteamiento que sobre este aspecto se hace valer.

68. Apoya esta decisión, por identidad de razones, el siguiente criterio:

“MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO. Si bien el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente a julio de 1995, página 19, que lleva por rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON

INCONSTITUCIONALES.", que las leyes que prevén multas fijas son violatorias de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que no contienen reglas que permitan a las autoridades sancionadoras cuantificar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y todas las demás circunstancias que le permitan individualizar la sanción, obligándola a aplicarla de manera invariable e inflexible, lo que provoca excesos y tratamiento desproporcionado en contra de los gobernados, debe inferirse que la misma no resulta aplicable al artículo 35, fracción II, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, que establece un sistema de imposición de multas para infracciones de tránsito con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas por los conductores de vehículos. En efecto, las sanciones previstas en la norma se establecen atendiendo al grado de exceso de velocidad en que se incurra, así como a circunstancias en que el sentido común no permite el establecimiento de una graduación atendible en una ley, tales como la tenencia de licencia para conducir y tarjeta de circulación, manejar con aliento alcohólico o en estado de embriaguez, entre otras. Por tanto, la combinación de las diferentes conductas contempladas logra la variación de las multas atendiendo a la naturaleza de las infracciones de tránsito que se cometan en cada caso, lo que lleva a concluir que no se trata de multas fijas y, por ende, el sistema sancionador previsto en la norma legal de referencia no transgrede las aludidas garantías individuales."

69. También son aplicables, en cuanto a la problemática de las multas fijas, las jurisprudencias que enseguida se transcriben:

"MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVÉN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación."

"MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor."

"MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE DEBE VALORAR LA AUTORIDAD PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 22 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 19, sostuvo que las leyes que prevén multas fijas son inconstitucionales, en cuanto no permiten a las autoridades impositoras fijar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, su reincidencia en la conducta que las motiva y todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción; también ha considerado que las multas no son fijas cuando en el precepto respectivo se señala un mínimo y un máximo que permite a la autoridad facultada para

imponerlas determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor que permitan su individualización en cada caso concreto. En congruencia con dichos criterios, se concluye que los preceptos que establecen multas entre un mínimo y un máximo, con independencia de que en el propio cuerpo jurídico no se prevean los elementos que debe considerar la autoridad sancionadora para calcular su monto, no violan los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tales multas no son fijas y, por ende, al oscilar entre un mínimo y un máximo permiten a la autoridad sancionadora fijarlas atendiendo a los elementos y circunstancias propias del asunto.”

VIII. DECISIÓN

70. En consecuencia, al haber resultado parcialmente fundados los agravios expuestos por la accionante, lo procedente es, por una parte, reconocer la validez del artículo 48, fracciones I, V y VI, incisos t) y z) de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve; y por otra parte, declarar la invalidez de los artículos 26, fracción XIII y 48, fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), de la misma Ley.

IX. EFECTOS

71. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria²⁰ de la materia, y en términos de lo dispuesto en este fallo procede declarar la invalidez de las siguientes porciones normativas:

- I. El artículo 26, fracción XIII, de la Ley de Ingresos para el Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.
- II. El artículo 48, fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), de la Ley de Ingresos para el Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

72. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí, la cual deberá notificarse también al Municipio de Mexquitic de Carmona, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

73. Finalmente, respecto a la solicitud de vincular al Poder Legislativo demandado a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, este Tribunal Pleno considera pertinente constreñir en esta sentencia a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo, lo anterior, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual.

74. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 48, fracciones I, V y VI, incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 26, fracción XIII, y 48, fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta determinación.

²⁰ “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [...]”

“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;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

CUARTO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado IX de esta ejecutoria.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'Plan de San Luis', 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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. Los señores Ministros Esquivel Mossa y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en reconocer la validez del artículo 48, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en reconocer la validez del artículo 48, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo únicamente votó por la validez de su inciso c). El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso b), denominado "Multas que no son fijas", y a la decisión, consistente en reconocer la validez del artículo 48, fracción VI, incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, referente al análisis del primer concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 26, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por otras razones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en declarar la invalidez del artículo 48, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por otras razones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, referente al análisis del segundo concepto de invalidez, en su inciso a), denominado "Multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología", consistente en declarar la invalidez del artículo 48, fracción VI, salvo sus incisos t) y z), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el Ejercicio Fiscal del año 2019, expedida mediante Decreto 0075, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de enero de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, y 2) vincular al Congreso del Estado de San Luis Potosí a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

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

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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **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 veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 32/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del dos de diciembre de dos mil diecinueve. 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 MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras cuestiones, reconoció la **validez** de las fracciones I, V y VI, incisos t) y z), del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2019¹. Por lo que hace a las fracciones I y V, se estimó que, dada la naturaleza de las conductas sancionadas en las porciones normativas referidas, éstas no permiten a la autoridad sancionadora graduar los elementos necesarios para su individualización. Por su parte, en lo relativo a la fracción VI, incisos

¹ **Artículo 48.** Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes:

[...]

V. MULTAS POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES COMERCIALES, INDUSTRIALES Y PRESTACION

	UMA
a) Los comerciantes semifijos que al término de su jornada laboral no retiren de la vía pública sus utensilios de trabajo y sus estructuras, conforme lo ordena el artículo 68 fracción XIV de la legislación municipal de la materia se harán acreedores a una sanción equivalente a	5.00
b) Por no contar con la licencia de funcionamiento o no realizar el refrendo anual correspondiente se cobrará una multa, independientemente de las previstas en el reglamento de actividades comerciales equivalente a	10.00
c) Se cobrarán multas por violaciones al Reglamento para Regular las Actividades Comerciales del Municipio de Mexquitic de Carmona S.L.P. de acuerdo lo establecido en el propio reglamento.	

VI. MULTAS DE ECOLOGÍA. Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan la materia:

CONCEPTO	UMA
t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva Ley de Ingresos, elevado al doble . Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación.	
Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	6.00
2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	7.00
3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	8.50
4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	10.50
[...]	
z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	5.00
1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento	6.00
2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción	8.00
3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por periodo	5.00
4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción	6.00

t) y z), se sostuvo que ahí no se establecían multas fijas, dado que se permitía su cuantificación en razón de las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción.

En este sentido, formulo el presente voto particular para expresar las razones por las que me manifesté **en contra** de reconocer la validez del artículo 48, fracciones V y VI, incisos t) y z), que establecen multas por infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación, así como multas de ecología, respectivamente.

1. Artículo 48, fracción V

De manera muy puntual, en la sentencia se argumenta que procede la excepción a la regla general de que las multas fijas son inconstitucionales cuando: a) su imposición no deriva de un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio sino que basta la realización de la conducta para originar la aplicación de la multa; y b) porque las conductas sancionables que prevén son de tal grado de objetividad que requieren una sanción de la misma naturaleza, esto es, objetiva y cierta, independientemente de las circunstancias que rodean su comisión y del resultado ocasionado. Al respecto, se afirma que dichos requisitos se derivan de lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 115/2018, 46/2019 y 47/2019**².

En efecto, la sentencia desprende de dichos precedentes que, a manera de excepción, ciertas multas fijas sí pueden ser constitucionales. Al respecto, se señala que ***“[d]icha excepción se fijó en función de aquéllos casos en los que las propias condiciones o supuestos de hecho que están relacionados con la graduación de la sanción resulten de difícil o imposible apreciación. Es decir, si bien no se desconoció [ni se apartó] esta Suprema Corte del criterio general ya mencionado —las multas fijas son inconstitucionales—, ello no impidió un pronunciamiento de excepción reconociendo que en ciertas situaciones, las hipótesis normativas que prevén las infracciones las circunstancias fácticas (sic) que permitirían graduar la sanción no pueden ser apreciadas, y que únicamente en estos casos se justifica que el legislador pueda establecer una multa fija”***³.

Así, en la sentencia se argumenta que *“las multas establecidas en los artículos reclamados sí resultan constitucionales, particularmente porque la naturaleza de las infracciones así como las circunstancias fácticas en que éstas se cometen no permiten a la autoridad sancionadora graduar los elementos necesarios para su individualización”*⁴. Sin embargo, respetuosamente considero que la sentencia parte de premisas equivocadas e introduce elementos que no se encuentran en los precedentes citados.

Lo anterior, pues, si bien en los precedentes citados se sostuvo que, *en esos casos en concreto*, no era posible establecer elementos objetivos adicionales que permitieran individualizar la multa, lo cierto es que se argumentó sobre la premisa de que las infracciones de tránsito generalmente se suscitan en la vía pública y en situaciones de flagrancia y los agentes de tránsito no cuentan con los elementos técnicos o fácticos necesarios que les permitan valorar en cada caso la gravedad de la conducta e individualizar la sanción correctamente. Así, **cobra sentido que se sostuviera que existían razones prácticas que permitían concluir que en materia de tránsito es constitucional imponer multas fijas, sin importar la conducta que se sancione**.

Al respecto, considero pertinente aclarar, como lo hice en la sesión en la que se discutieron las **acciones de inconstitucionalidad 46/2019 y 47/2019 y su acumulada**, que en el precedente original de esta excepción a la regla general, esto es, en la **acción de inconstitucionalidad 115/2008**, se hizo un argumento muy específico para determinar que en ese caso no había elementos objetivos que permitieran graduar la sanción⁵. Con base en ello, **este Tribunal Pleno fijó la excepción a la prohibición de multas fijas**

² Resueltas en sesiones de veinticinco de febrero de dos mil diez y veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente.

³ Página 30, párrafo 47, de la sentencia (énfasis añadido).

⁴ Página 30, párrafo 48, de la sentencia (énfasis añadido).

⁵ Efectivamente, de una simple lectura al precedente en su conjunto se desprende que ese argumento cobraba validez bajo la idea de que la sanción ahí impugnada era una agravante para los infractores que ya tuvieran cancelada la licencia y buscaran hacer un fraude a la ley.

exclusivamente para normas en materia de tránsito y transporte. No obstante, ahí no se estableció, con el grado de generalidad que ahora lo hace la sentencia, el parámetro de que la conducta debía tener tal grado de objetividad que no permitiera graduación.

Además, a mi parecer, el criterio de objetividad de la conducta es problemático, en tanto que podría generar muchas contrariedades de interpretación en el futuro. Ello, toda vez que no debe perderse de vista que todas las conductas sancionables deben tener algún elemento común que las haga igualmente graves; precisamente por eso se sanciona a todos cuyos actos encuadren en esa conducta. Sin embargo, la naturaleza universal de las normas generales parte de la premisa de que cada circunstancia es única, por lo que casi siempre habrá aquellas que pueden hacer más grave la comisión de un ilícito.

En efecto, **en todos los casos es posible tomar en cuenta circunstancias particulares para individualizar una sanción**, como podrían ser la gravedad del resultado, la reincidencia, la existencia de justificaciones o las posibilidades económicas de la persona; es decir, en mi opinión, es **imposible** identificar con objetividad supuestos en los que sea claro y evidente que no se deban tomar en consideración las circunstancias particulares del caso para imponer una sanción, **por lo que me preocupa que el criterio votado a favor por la mayoría de mis compañeros Ministros derive en un precedente arbitrario.**

No obstante, lo cierto es que en materia de tránsito y transporte existe la particularidad de que las infracciones generalmente se suscitan en la vía pública y en situaciones de flagrancia. Además, corresponde a los agentes de tránsito al momento de la actualización de una infracción individualizar la sanción y la imposición de esta última es de carácter expedito⁶. Por ende, atendiendo a las razones de índole práctica que se mencionan, he coincidido en la necesidad de reconocer la validez, a manera de excepción, únicamente de las multas fijas en materia de tránsito y transporte; no así de las multas fijas respecto de cualquier otra materia.

Por estas razones, si bien me manifesté a favor de reconocer la validez del artículo 48, fracción I, en tanto que contiene multas de tránsito aplicadas al momento de la infracción y que conforme a los precedentes se encuentran dentro del supuesto de excepción a la inconstitucionalidad de las multas de fijas; estuve **en contra** de reconocer la validez del artículo 48, fracción V, bajo la lógica de que no versan sobre multas de tránsito, sino respecto del ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación.

2. Artículo 48, fracción VI, incisos t) y z)

Finalmente, en la sentencia se reconoció la **validez** del artículo 48, fracción VI, incisos t) y z)⁷, bajo el argumento de que del *“examen integral de las hipótesis normativas transcritas corrobora que no establecen*

utilizando licencias de otros Estados o países. Así, se consideró que la razón de índole práctica para permitir la multa fija es que la policía no cuenta en el momento de la actualización de un hecho sancionable con todos los elementos para individualizar la sanción y la imposición de esta última es de carácter expedito; sin embargo, nunca se dijo que este tipo de conductas carecían por completo de elementos para su individualización por ser “objetivas”, sino simplemente que por las circunstancias no era posible hacer ese análisis.

⁶ Resulta pertinente al caso señalar que del marco normativo aplicable en el caso a estudio lo anterior se desprende del **Reglamento de Tránsito para el Municipio de Mexquitic de Carmona, San Luis Potosí:**

Artículo 159. Cuando el conductor cometa una infracción a las disposiciones de este Reglamento y demás disposiciones aplicables, el **Agente de Tránsito** procederá de la manera siguiente:

I. Indicará al conductor que detenga la marcha de su vehículo;

II. Se identificará con su nombre y número de placa;

III. Señalará al conductor la infracción que cometió y le indicará el o los artículos que lo fundamenta, así como la sanción que proceda por la infracción conforme a la Ley de Ingresos para el Municipio;

[...]

⁷ **Artículo 48.** Constituyen el ramo de multas a favor del fisco municipal las siguientes:

VI. MULTAS DE ECOLOGÍA. Estas multas se causarán por violaciones al Reglamento de Ecología Municipal, y leyes que rijan en la materia:

CONCEPTO	UMA
a) [...]	[...]

*multas fijas, sino que permite cuantificarlas en razón de las circunstancias que concurren en la comisión de la infracción, lo que denota que no se trata de multas prohibidas en el artículo 22 constitucional*⁸.

Al respecto, advierto que la sentencia basa esta conclusión en la aplicación analógica de la tesis aislada XC/2000 de la Segunda Sala⁹, en la que se sostiene un criterio similar. Sin embargo, desde mi perspectiva es incorrecto sostener que una multa pierde su carácter de fija simplemente por el hecho de que la Ley establezca varios supuestos de comisión, pues **lo cierto es que sigue estableciendo sanciones unitarias, invariables e inflexibles para supuestos específicos, por lo que no permiten considerar todas aquellas circunstancias que permitan individualizar la sanción, como sería la capacidad económica del infractor, la reincidencia, entre otros.**

Por lo anterior, estimo que las normas contenidas en el artículo 48, fracción VI, incisos t) y z), de la Ley impugnada **sí contienen multas fijas**; de forma que, desde mi óptica, **debió declararse su invalidez al tratarse de multas en materia de ecología.**

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

t) Por la falta de verificación vehicular, tratándose de atraso de semestres completos, se cobrará por cada uno, atendiendo el costo que tuvieron durante el año de vigencia de la respectiva Ley de Ingresos, elevado al dobble . Se deberá cubrir la multa correspondiente y no se entregará certificado, ni calcomanía del semestre o semestre en que no haya realizado la verificación.	
Por realizar la verificación vehicular fuera del mes al que le correspondía realizarla, pero sin exceder del próximo mes al que corresponda realizar la siguiente verificación, se deberá cubrir el monto de la verificación y la multa, y ésta se cobrará de acuerdo a lo siguiente:	
1. Con atraso de 1 a 30 días naturales	6.00
2. Con atraso de 31 a 60 días naturales	7.00
3. Con atraso de 61 a 90 días naturales	8.50
4. Con atraso de 91 a 151 días naturales	10.50
[...]	[...]
z) Por producir emisiones de ruido dentro de los parámetros autorizados sin el permiso correspondiente o teniéndolo no se ajusten o respeten las condiciones establecidas:	5.00
1. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por evento	6.00
2. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar abierto o aire libre, por mes o fracción	8.00
3. Actividades continuas durante un periodo menor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por periodo	5.00
4. Actividades continuas durante un periodo mayor de tres meses, que se realicen en lugar cerrado, por mes o fracción	6.00

⁸ Página 35, párrafo 67, de la sentencia.

⁹ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 369, con el rubro y texto siguientes: **"MULTAS FIJAS. NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO.** Si bien el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente a julio de 1995, página 19, que lleva por rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.", que las leyes que prevén multas fijas son violatorias de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en razón de que no contienen reglas que permitan a las autoridades sancionadoras cuantificar su monto tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y todas las demás circunstancias que le permitan individualizar la sanción, obligándola a aplicarla de manera invariable e inflexible, lo que provoca excesos y tratamiento desproporcionado en contra de los gobernados, debe inferirse que la misma no resulta aplicable al artículo 35, fracción II, de la referida Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, que establece un sistema de imposición de multas para infracciones de tránsito con base en diversos elementos que permiten determinar la gravedad o levedad de la conducta atendiendo a su especial naturaleza, que tienen como razón de ser la protección de la comunidad ante la falta de respeto de las disposiciones relativas por los conductores de vehículos. En efecto, **las sanciones previstas en la norma se establecen atendiendo al grado de exceso de velocidad en que se incurra, así como a circunstancias en que el sentido común no permite el establecimiento de una graduación atendible en una ley, tales como la tenencia de licencia para conducir y tarjeta de circulación, manejar con aliento alcohólico o en estado de embriaguez, entre otras. Por tanto, la combinación de las diferentes conductas contempladas logra la variación de las multas atendiendo a la naturaleza de las infracciones de tránsito que se cometan en cada caso, lo que lleva a concluir que no se trata de multas fijas y, por ende, el sistema sancionador previsto en la norma legal de referencia no transgrede las aludidas garantías individuales**".

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del dos de diciembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 32/2019. 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 SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2019, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL DOS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.

En sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó diversas leyes de ingresos de los Municipios del Estado de San Luis Potosí, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, entre otros temas, estudió la constitucionalidad de diversos artículos que establecen multas por infracciones de policía y tránsito; infracciones de rastro municipal; infracciones al reglamento para el ejercicio de actividades comerciales, industriales y prestación y multas de ecología.

En dicha sesión, me manifesté en contra de la validez de las normas impugnadas que establecen multas fijas, esencialmente, por lo siguiente:

Con independencia de si dichas multas son precedidas o no de un procedimiento para su aplicación, no permiten a la autoridad, al imponerlas, tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, reincidencia o cualquier otro elemento que permita individualizar la sanción y, por tanto, son inconstitucionales, pues se trata de conductas objetivas que están dirigidas a sancionar a un sujeto; considerar lo contrario, esto es, que se cobren atendiendo a la conducta, con un monto predeterminado por el legislador, deja un margen a éste para fijar multas excesivas (*pues como se ha sostenido también por esta Suprema Corte, una multa puede ser excesiva para unos y/o leve o moderada para otros, atendiendo su situación particular*).

Esto es, la proscripción de la multa excesiva está dirigida justamente a proteger a los gobernados de un actuar arbitrario de la autoridad al imponer una sanción, pero también del legislador al establecerla, sin que el parámetro para definir si una multa fija es inconstitucional o no pueda ser si derivan o no de un procedimiento.

Derivado de ello, no comparto la declaratoria de validez de las fracciones I, V, salvo su inciso c) y, VI, incisos t) y z), todos del artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, para el Ejercicio Fiscal del año 2019.

Por otra parte, el Tribunal Pleno por mayoría determinó declarar la invalidez de las fracciones II y VI, salvo sus incisos t) y z), del artículo 48, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, para el Ejercicio Fiscal del año 2019, al estimar que en las conductas infractoras que generan las multas impugnadas pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduales, por lo que, es claro que la ausencia de esa graduación las torna inconstitucionales.

Al respecto, si bien compartí la declaratoria de invalidez de los preceptos antes citados, fue por consideraciones distintas, pues como lo precisé anteriormente, estimo que las multas ahí previstas sí son inconstitucionales, independientemente si son o no precedidas de un procedimiento, ello al establecer multas fijas.

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 la presente copia fotostática constante de dos 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 de dos de diciembre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 32/2019. 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.