
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 2/2019, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2019

**PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA DÉCIMO QUINTA
LEGISLATURA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR**

PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA

OMAR CRUZ CAMACHO

DANIELA CARRASCO BERGE

COLABORÓ: BRUNO ALEJANDRO ACEVEDO NUEVO

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **once de enero de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 2/2019 promovida por diversos diputados integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur en contra del Decreto 2576, publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial de la entidad, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur y de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la entidad.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El diez de enero de dos mil diecinueve, diversos integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Baja California Sur (en adelante, los “promoventes”), presentaron acción de inconstitucionalidad, en la que señalaron como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.
2. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes expusieron los conceptos de invalidez que serán abordados en el fondo del asunto, los cuales están relacionados con la vulneración a la competencia federal para decretar Zonas de Salvaguarda Territoriales, para regular la utilización de sustancias o materiales peligrosos, así como regular descargas de aguas o infiltraciones que contengan contaminantes.
3. Los **artículos constitucionales** que los promoventes señalan que fueron violados son los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Federal.
4. **Admisión y trámite¹.** El catorce de enero de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 2/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.
5. Asimismo, el Ministro Instructor dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Sur para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo y requirió al Poder Legislativo de Baja California Sur para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto en el que se modificaron las normas impugnadas. Además, requirió al Poder Ejecutivo exhibir un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que se publicó el Decreto. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República para la formulación del pedimento correspondiente.
6. **Informes de las autoridades demandadas.** En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

¹ Visible en la hoja 72 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur.** El Poder Ejecutivo, a través del Subsecretario de la Consejería Jurídica del Estado manifestó, en síntesis, que concuerda con los accionantes en relación a la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.
8. Señala que los artículos que regulan el establecimiento de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación (en adelante, las "Zonas de Salvaguarda Territoriales") invaden la esfera de competencias de la Federación. Ello, porque la facultad de regular actividades altamente riesgosas es de competencia federal, de conformidad con los artículos 7°, 149 y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante la "LGEEPA"). Por lo tanto, también es competencia federal el acto de decretar Zonas de Salvaguarda para evitar y prevenir actividades altamente riesgosas.
9. En otro orden de ideas, considera que las normas impugnadas invaden la competencia del Ejecutivo Federal porque regulan conceptos similares a los ya regulados por la Federación a través del Acuerdo por el que se expide el Listado de Actividades Altamente Riesgosas.
10. En ese sentido, señala que el artículo 5 bis de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur (en adelante la "Ley local") es inconstitucional por el solo hecho de mencionar que regula cualquier sustancia o residuo peligroso ya que invade la esfera competencial de la Federación, dado que los residuos y las sustancias altamente peligrosas se encuentran regulados por la LGEEPA.
11. Por otra parte, el artículo 5 bis de la Ley local viola el derecho al debido proceso y garantía de audiencia porque establece la clausura inmediata de aquellos lugares en las Zonas de Salvaguarda en los que se realice la descarga de sustancias que posean la posibilidad de contaminar. Además, prevé que la clausura conlleva la revocación de las licencias de uso de suelo y de las demás licencias, permisos, autorizaciones o concesiones de orden estatal o municipal con que opere el generador de la descarga. Sin embargo, deja en estado de indefensión a los sujetos regulados porque no se establece procedimiento de defensa alguno en el que se otorgue la garantía de audiencia. Por lo tanto, este artículo es violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
12. Asimismo, argumenta que el artículo 57 de la Ley local impugnada, en la que se prohíbe la descarga o infiltración de agua contaminada en cuerpos de jurisdicción estatal o municipal, regula una materia que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y que se encuentra regulada por el artículo 27 de la Constitución Federal y la Ley de Aguas Nacionales.
13. Además, aduce que el segundo párrafo del mismo precepto invade las competencias del Congreso de la Unión porque regula la descarga y filtraciones de sustancias y materiales peligrosos en el suelo o cuerpos de agua que se encuentren dentro de las Zonas de Salvaguarda, siendo que eso está regulado en los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, fracción I, 6°, fracción I, 13, 13 Bis, 16, 20, 29 Bis, 2, fracción IV, 44, 45, 47 y 47 bis de la Ley de Aguas Nacionales, en relación con el artículo 27 de la Constitución Federal.
14. Por otra parte, argumenta que el artículo 100 ter viola el principio de división de poderes al conferirle al Ejecutivo local la facultad de decretar Zonas de Salvaguarda Territoriales para la prevención de la contaminación porque esa facultad es exclusiva del Ejecutivo Federal.
15. Además, argumenta que ese artículo le otorga una facultad de ejercicio potestativo al Ejecutivo local para decretar Zonas de Salvaguarda Territoriales. En ese sentido, resulta contradictorio y violatorio del principio de división de poderes que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas impugnado le dé un plazo de sesenta días naturales para expedir el decreto o decretos de Zonas de Salvaguarda Territoriales. Desde su perspectiva, el legislador no puede establecer la obligación de ejercer una facultad potestativa dentro de un plazo determinado. Por ello, considera que se vulnera el artículo 49 de la Constitución Federal, así como el artículo 14 y 16 por la antinomia jurídica que generó el legislador local.
16. De igual manera, considera que el artículo 100 ter viola el principio de división de poderes al establecer que los grupos de la sociedad civil, cámaras empresariales y la sociedad en general, pueda dirigir una petición por escrito al Gobernador del Estado para que ejerza dicha potestad.
17. **Informe del Congreso del Estado.** La autoridad demandada manifestó, en síntesis, lo siguiente:
18. Se debe sobreseer la acción de conformidad con el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que las normas impugnadas son actos consentidos tácitamente, ya que en sesión de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, el dictamen fue aprobado por unanimidad de votos, incluyendo a los promoventes.

19. Además, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 en relación con la fracción I del artículo 21, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia, porque la presentación de la demanda es extemporánea pues los promoventes tuvieron conocimiento de la expedición de las normas combatidas en la sesión pública del Congreso local de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en la cual se expidió el Decreto 2576.
20. En cuanto al fondo, el Congreso local señala que la materia ambiental y la de asentamientos humanos son una competencia concurrente entre las entidades federativas y la Federación, conforme a las fracciones XXIX-G y XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal.
21. En relación con los conceptos de invalidez relacionados con **actividades altamente peligrosas**, argumenta que los artículos 1 y 4 de la Constitución Federal, los artículos 2, 4 y 7 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, el artículo 130 R del Tratado de Maastricht y el artículo 15 de la Declaración de Río de Janeiro en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, imponen la obligación de implementar mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar daños al ambiente y la salud de las personas, conforme al principio de precaución. En ese sentido, las reformas de la Ley y la Constitución local tienen como principal objetivo dar cumplimiento al principio de precaución y no, como aducen los promoventes, regular actividades altamente riesgosas.
22. Asimismo, el artículo 5 bis de la Ley local que prohíbe las descargas al suelo o la acumulación de sustancias con materiales peligrosos en las Zonas de Salvaguarda no regula actividades altamente peligrosas, sino que se encuadra en el artículo 7, fracción II de la LGEEPA que establece que es una facultad de las entidades federativas aplicar los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal.
23. Asimismo, argumenta que no existe ninguna disposición que prohíba a las legislaturas locales utilizar o reglar conceptos regulados por la legislación federal, o definirlos de manera distinta. En ese sentido, no se invadió la competencia del legislador federal al definir conceptos como “Descarga de Materiales Peligrosos”, “Material Peligroso” o “Sustancia Peligrosa” en la Ley local, que previamente habían sido definidos en la Ley General.
24. En otro orden de ideas, al referirse a los conceptos de invalidez sobre **regulación de aguas nacionales**, argumenta que el artículo 57 de la Ley local que prohíbe la descarga o infiltración de material y/o sustancias peligrosas en el suelo o cualquier cuerpo o corriente de agua, se refiere a cuerpos o corrientes de agua de jurisdicción estatal. Por ello, no contraviene el artículo 27 de la Constitución Federal, ni la Ley de Aguas Nacionales.
25. Las reformas impugnadas no tienen el objetivo de regular las cuencas hidrológicas, ni el régimen de concesiones de agua. En ese sentido, el hecho de que las Zonas de Salvaguarda Territoriales deban, **por definición**, ser coincidentes en su delimitación con alguna cuenca hidrológica donde exista aprovechamiento de agua pluvial, no pretende definir las o regularlas. Por el contrario, se utilizan como referencia para la constitución y delimitación de dichas zonas, pero no invade la competencia de la Federación en su regulación.
26. En relación con los conceptos de invalidez sobre **áreas naturales protegidas**, el Congreso local argumenta que es posible que coexistan las áreas naturales protegidas del Gobierno Federal, con las Zonas de Salvaguarda del Gobierno local, pues no existe disposición que lo prohíba, siempre que las segundas no contravengan los fines de las primeras.
27. Además, el ordenamiento ecológico del territorio nacional se debe realizar a través de los programas: a) General del Territorio, b) Regionales, c) Locales y d) Marinos. Los programas generales, regionales y locales sirven para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas. Por ello, las Zonas de Salvaguarda Territoriales, mediante las cuales se pretende delimitar una porción del territorio de Baja California Sur para prohibir o condicionar determinadas actividades, se encuentran dentro del marco competencial de la Ley General.
28. Conforme al artículo 7° de la LGEEPA, las entidades federativas cuentan con facultades para llevar a cabo la formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio de la entidad federativa. Las Zonas de Salvaguarda Territoriales son instrumentos de planeación y regulación estatales y municipales, con el objeto de proteger al ambiente. Por ello, el Congreso local tiene facultades para establecer la medida.
29. Ello, además, considerando que las entidades federativas cuentan con facultades para llevar a cabo la prevención y control de contaminación a través de las evaluaciones de impacto ambiental, lo cual implica el otorgamiento de autorizaciones para el uso del suelo o de las licencias de construcción u operaciones respectivas, al resultado satisfactorio de dicha evaluación.

30. Por último, manifiesta que, conforme a diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, la Entidad Federativa tiene la obligación de tutelar y proteger los suelos. Así, la prevención de la contaminación, protección de la plataforma ambiental y conservación de la misma, inicia con medidas locales como el establecimiento de políticas ambientales, como son las Zonas de Salvaguarda Territoriales.
31. **Cierre de instrucción**². El once de julio de dos mil diecinueve, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

32. 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 d), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque diversos diputados integrantes del Congreso del Estado de Baja California Sur plantean la posible contradicción entre distintos artículos de la Constitución local y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la misma entidad con lo dispuesto en la Constitución Federal.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

33. De conformidad con los artículos 73, en relación con el 41, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia, a continuación se precisan las normas generales que serán objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.
34. En la demanda se señala como impugnado el Decreto número 2576 por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial de la entidad federativa, sobre la base de la posible vulneración a la competencia federal en materia de áreas naturales protegidas, regulación de sustancias o materiales peligrosos, así como la regulación de descargas de aguas o infiltraciones que contengan contaminantes en cuerpos receptores con carácter de aguas nacionales.
35. Así, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad será analizar si las adiciones y reformas al marco normativo del Estado de Baja California Sur que se enlistan enseguida son conformes al marco competencial que establece la Constitución Federal en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, así como en materia de aguas.
36. Los artículos impugnados por los promoventes son³:
- De la Constitución Política del Estado de Baja California Sur
 - Artículo 79, fracción XXVII bis; y
 - Artículo 148, fracción VII bis.
 - De la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur
 - Artículo 2°, fracciones X bis, XX bis, XXXIII bis y XXXVII;
 - Artículo 3, fracción IV;
 - Artículo 5° bis;
 - Artículo 57;
 - Artículo 60 bis;
 - Artículo 100 ter; y
 - Artículo 100 quater
37. Resta señalar que la existencia de las normas impugnadas quedó debidamente acreditada con la copia certificada del Boletín Oficial número 59 que remitió el Poder Ejecutivo local al rendir su informe⁴.

² Visible en la hoja 454 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

³ Tal como se extrae del tercer apartado de la demanda en la hoja número 3 del expediente en el que se actúa.

⁴ Visible en la hoja 189 del expediente principal en el que se actúa.

IV. OPORTUNIDAD

38. La presentación de la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**.
39. 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 oficial⁵.
40. En el caso, el Decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado el doce de diciembre de dos mil dieciocho en el Boletín Oficial del Gobierno de Baja California Sur número 59⁶.
41. En ese sentido, el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del jueves trece de diciembre de dos mil dieciocho al jueves once de enero de dos mil diecinueve.
42. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diez de enero del mismo año⁷, se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.

V. LEGITIMACIÓN

43. El artículo 105, fracción II, inciso d)⁸, de la Constitución Federal y el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁹ (en adelante, la "Ley Reglamentaria de la materia"), disponen que las Legislaturas de las entidades federativas están facultadas para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la propia legislatura, siempre que la acción se ejercite por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano.
44. En el caso de Baja California Sur, el Congreso local se compone de veintiún Diputados integrantes¹⁰, por lo que el treinta y tres por ciento de la totalidad del órgano son siete integrantes. En el presente asunto, la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad está firmada por siete Diputados integrantes de la Legislatura local, cargo que acreditan con la Constancia de Mayoría Relativa expedida por el Consejo Distrital correspondiente a cada uno de los promoventes¹¹.
45. En consecuencia, la demanda fue promovida por ente previsto constitucionalmente y firmada por los sujetos legitimados para ello.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

46. El Congreso local manifiesta en el informe que rindió ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se actualizan dos causales de improcedencia.
47. **a) Actos consentidos.** En la primera de ellas, manifiesta que las normas combatidas son actos tácitamente consentidos, en virtud de que el dictamen que contiene las normas impugnadas fue aprobado por unanimidad, incluyendo a los promoventes y, por lo tanto, debe sobreseerse la acción de conformidad con el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo (SIC), Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Conforme al primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal que a la letra dispone:

"**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."

⁶ Visible en la hoja 176 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

⁷ Visible en el sello que se encuentra al reverso de la hoja 35 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

⁸ "**Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]"

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

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;"

⁹ "**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. [...]"

¹⁰ Conforme al artículo 41 de la Constitución local, que a la letra dispone:

"**41.-** El Congreso del Estado de Baja California Sur se integrará con dieciséis Diputados de Mayoría Relativa, electos en su totalidad cada tres años por votación directa y secreta mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y hasta con cinco Diputados electos mediante el principio de Representación Proporcional, apegándose en ambos casos, a lo siguiente: [...]"

¹¹ Constancias que están visibles en las hojas 36 a 42 del cuaderno principal del expediente en el que se actúa.

48. Este Tribunal Pleno estima que la causal de improcedencia hecha valer debe desestimarse, porque esa causa de improcedencia no está prevista en la Ley Reglamentaria de la materia, que regula el procedimiento para ejercer la acción de inconstitucionalidad. Al respecto, se aprecia el Congreso local invoca una causal de improcedencia que aplica a un diverso medio de control, como lo es el juicio de amparo, el cual no rige en el caso.
49. Sirve de apoyo, por analogía, el criterio contenido en la tesis P./J. 118/2005¹², de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS".
50. Adicionalmente, no se advierte que se exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente legisladores que votaron en contra o disintieron de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, sino que el artículo 105, fracción II, inciso d), constitucional, únicamente establece como requisito para su procedencia que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma impugnada, por lo que basta que se reúna ese porcentaje para que se pueda promover la acción.
51. Sirve de apoyo, el criterio contenido en la tesis P./J. 20/2001¹³, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA".
52. **b) La demanda fue extemporánea.** En segundo lugar, el Congreso local señala que la presentación del medio de control es extemporánea porque se tuvo conocimiento de la expedición de las normas combatidas en la sesión pública del Congreso local de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, en la cual se expidió el Decreto 2576.
53. El planteamiento es infundado porque el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad comienza a correr a partir del día siguiente a la publicación de las normas generales en el correspondiente medio de difusión oficial, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia. Tal criterio ha sido sostenido por este Tribunal Pleno en el criterio número P./J. 2/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA."¹⁴
54. Por lo tanto, la presentación de la demanda fue oportuna, conforme se razonó en el apartado correspondiente.
55. Dado que no se expusieron causas de improcedencia adicionales y no se advierte de oficio alguna otra, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California Sur.

VII. ESTUDIO DE FONDO

56. En este apartado se examinan los conceptos de invalidez en un orden distinto al que fueron presentados en la demanda.
57. Consecuentemente, el estudio se encuentra dividido de la siguiente manera:
 - A) El alcance de la facultad para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas establecidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. Análisis de los artículos 79, fracción XXVII bis y 148, fracción VII bis, primer párrafo de la Constitución local, así como los artículos 3, fracción IV, 5 bis, fracción IX y 100 ter, incisos a) y b), y último párrafo y 100 quater de la Ley local.**
58. Los promoventes plantean dos argumentos relacionados con el alcance del Poder Ejecutivo de Baja California Sur para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas sujetas a una categoría de manejo de Zonas de Salvaguarda.

¹² Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII. Septiembre de 2005. Página: 892, de contenido: "La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia".

¹³ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII. Marzo de 2001. Página 448.

¹⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX. Febrero de 1999. Página 287.

59. En primer lugar, los promoventes argumentan que el Gobernador de Baja California Sur no puede prohibir o condicionar actividades productivas en la entidad federativa a través de la figura de las Zonas de Salvaguarda, porque esto solamente es posible a través del ordenamiento ecológico del territorio, es decir, a través de los programas de ordenamiento ecológico general, regional y local del territorio, los cuales están previstos en los artículos 19 bis, 20, 20 bis 2 y 20 bis 4, de la LGEEPA.
60. En segundo lugar, en un argumento relacionado, los promoventes manifiestan que el artículo 100 ter de la Ley local impugnada es inconstitucional porque la atribución del Ejecutivo local de decretar Zonas de Salvaguarda para limitar *cualquier* actividad, pues solamente pueden limitar las actividades que tienen competencias para regular.
61. Por último, señalan que la facultad prevista en el artículo 100 ter invade la facultad prevista en el artículo 148 de la LGEEPA en favor de la Federación para establecer *zonas intermedias de salvaguardia* en los casos en que una industria lleve a cabo *actividades altamente riesgosas*.
62. Al respecto, los promoventes señalan que el Ejecutivo local solamente puede decretar Zonas de Salvaguarda con el objetivo de evitar la práctica de actividades cuya regulación pertenezca a su esfera de competencias.
63. Los artículos que serán analizados en este apartado literalmente disponen:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

“79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I a XXVII.- ...

XXVII bis.- Decretar por causas de utilidad pública Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, en términos de lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la Entidad.”

“148.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

[...]

VII bis.- Incorporar a los **planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación**, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el Gobernador del Estado. “

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur

“**ARTICULO 3.-** PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE CONSIDERAN DE UTILIDAD PUBLICA:

[...]

IV.- EL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION.”

“**ARTICULO 5 BIS.-** [...]

IX.- EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, IMPLEMENTARAN LAS MEDIDAS LEGALES NECESARIAS PARA ASEGURAR QUE EL REGIMEN DISPUESTO EN EL PRESENTE ARTICULO SE INCORPORE PLENAMENTE, CON CARACTER OBLIGATORIO Y PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES CONSECUENTES, EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO Y DE DESARROLLO URBANO, CONFORME A LA PRESENTE LEY Y A LA LEY EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.”

“**ARTICULO 100 TER.-** EL GOBERNADOR DEL ESTADO PODRA DECRETAR POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA, ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION, CON SUJECION A LO SIGUIENTE:

A).- LOS DECRETOS DEBERAN SER PUBLICADOS EN EL BOLETIN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO;

B).- SERAN DECRETADAS CON EL OBJETIVO DE EVITAR LA PRACTICA DE CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD O ACTIVIDADES QUE CAUSEN O PUEDAN CAUSAR CONTAMINACION, DESEQUILIBRIO ECOLOGICO O AFECTAR EL EQUILIBRIO DE LOS ECOSISTEMAS, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PRECAUCION DEL DERECHO AMBIENTAL, ASI COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS;

[...]

LOS CIUDADANOS, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, CAMARAS EMPRESARIALES Y LA SOCIEDAD EN GENERAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, MEDIANTE PETICION ESCRITA, PACIFICA Y RESPETUOSA, ASI COMO EL CONGRESO DEL ESTADO MEDIANTE ACUERDO DEL PLENO, PODRAN SOLICITAR AL GOBERNADOR DEL ESTADO QUE EJERZA SU FACULTAD DE DECRETAR "ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION" DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA PRESENTE LEY."

"ARTICULO 100 QUATER.- EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION SE LLEVARA A CABO EN EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, DISPUESTA EN LAS FRACCIONES IV Y X DEL ARTICULO 4 Y FRACCIONES I Y XVIII DEL ARTICULO 5 DE LA PRESENTE LEY, PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION."

64. La metodología que se utilizará para abordar los conceptos de invalidez es la siguiente. En primer lugar, se define el parámetro de regularidad que resulta aplicable para analizar las competencias de las entidades federativas en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico. Después, se determina que las Zonas de Salvaguarda Territoriales deben ser analizadas como áreas naturales protegidas de carácter estatal. Por último, se define el alcance de las facultades de las entidades federativas para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas de carácter estatal.
65. Así, es conveniente recordar que, tal como ya lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵, en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, existen facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno por mandato del artículo 73, fracción XXIX-G, con excepción de ciertas facultades que están expresamente reservadas a la Federación.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. [...]"

"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."

66. La Constitución Federal, por una parte, delega en el legislador ordinario la tarea de precisar las atribuciones y la forma de participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la materia y, por la otra, establece los derechos sustantivos relacionados con el equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente, así como los mandatos de optimización y obligaciones dirigidas a las autoridades del Estado mexicano para garantizar estos derechos.
67. En ese sentido, el artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Federal, dispone:

"Artículo 4o.- [...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. [...]"

[Énfasis añadido]

68. A su vez, el artículo 27, párrafo tercero y sexto párrafo, en su parte relativa, establecen lo siguiente:

¹⁵ Visible en el estudio que corre de la página 37 a 41 de la controversia constitucional 31/2010 fallada en sesión pública de cinco de abril de dos mil once por mayoría de ocho votos a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza con salvedades y votos en contra de los señores Ministros Aguirre Anguiano y Aguilar Morales.

“Artículo 27.- [...]

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; (...)

[...]

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. (...)”.

[Énfasis añadido]

69. De lo anterior se advierte que la Federación, así como las entidades federativas y los municipios, concurren en sus facultades, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Ello incluye, entre otras cosas, la facultad de imponer a la propiedad privada modalidades y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para asegurar su conservación, así como el establecimiento de medidas para preservar el equilibrio ecológico.
70. También se advierte del artículo 27 de la Constitución Federal, que el Gobierno Federal tiene la facultad para establecer reservas nacionales y suprimirlas, en los términos que dicte la Ley correspondiente.
71. De lo expuesto podemos deducir que las bases de distribución de competencias se establecen a través de las leyes generales que emite el Congreso en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Así lo estableció el Tribunal Pleno en el criterio número P./J. 36/2011 (9a.), de rubro: “PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.”¹⁶.
72. En ese orden de ideas, el artículo 1º, fracción VIII¹⁷ de la LGEEPA establece que ese ordenamiento es reglamentario de las disposiciones de la Constitución Federal en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente y tiene por objeto establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los Municipios, bajo el citado principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Federal.

¹⁶ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I. Octubre de 2011. Tomo I. Página 297.

¹⁷ **“ARTÍCULO 1o.-** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

[...]

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución; [...].”

73. Por tanto, para determinar si las entidades federativas tienen la competencia para prohibir o inhibir la realización de *cualquier* tipo de actividad productiva en las Zonas de Salvaguarda Territoriales, es necesario revisar el marco de distribución competencial previsto en la LGEEPA, en específico, en lo relativo a las áreas naturales protegidas.
74. En el caso, este Alto Tribunal advierte que las Zonas de Salvaguarda Territoriales son coincidentes con la categoría normativa prevista para las áreas naturales protegidas de carácter estatal en términos de las disposiciones aplicables de la LGEEPA, como a continuación se demostrará.
75. El artículo 7° de la LGEEPA reglamenta la facultad que tienen las entidades federativas para establecer, regular y vigilar áreas naturales protegidas previstas en la legislación local. En la parte relevante, el artículo establece:
- “ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:
- [...]
- V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;
- [...].”
76. El artículo 3°, fracción II, de ese ordenamiento ofrece una definición de área natural protegida, en los siguientes términos:
- “ARTÍCULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]
- II. Áreas naturales protegidas: **Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción**, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano **o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley; [...].”**
- [Énfasis añadido]
77. Por su parte, las áreas naturales protegidas están reguladas, de manera específica, en el Título Segundo, Capítulo I, “De la Biodiversidad”, de la LGEEPA.
78. El artículo 44 de la LGEEPA establece que “Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que sus ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.”
79. Además, el artículo 45¹⁸ del mismo ordenamiento desarrolla los objetivos que puede perseguir el establecimiento de las áreas naturales protegidas. Entre otros, menciona los siguientes: **a)** preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos, **b)** asegurar la preservación y el aprovechamiento de los ecosistemas, sus elementos y sus funciones, y **c)** proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área.

¹⁸ “ARTÍCULO 45.- El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, así como sus funciones, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

III. Asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus elementos, y sus funciones;

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y”.

80. Por su parte, el artículo 46 establece los tipos de áreas naturales que pueden establecerse en el ordenamiento mexicano, entre los que se encuentran los parques y reservas estatales. En la parte relevante, el artículo establece literalmente lo siguiente:

“ARTICULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

[...]

IX. Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

[...]

Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas.

Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. **Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.”**

[Énfasis añadido]

81. De lo anterior, podemos desprender las siguientes conclusiones:

- Las entidades federativas se encuentran facultadas para establecer áreas naturales protegidas en su territorio, sujetándose al régimen previsto en la LGEEPA y las leyes locales en la materia.
- Un área natural protegida es, entre otras cosas, una zona del territorio cuyo ecosistema y sus funciones requieren ser preservadas y restauradas.
- Se puede constituir con el objetivo de asegurar la preservación y el aprovechamiento de los ecosistemas y sus funciones, así como para proteger el ciclo hidrológico en cuencas y los elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área.
- Los parques y reservas estatales, así como cualquier otra categoría que establezcan las entidades federativas en sus legislaciones, son un tipo de área natural protegida en términos de la LGEEPA.
- Las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa, o bien, establecer áreas naturales protegidas con las mismas características que las de competencia federal.
- Existe una clara limitación, en cuanto a que las entidades federativas no pueden establecer áreas naturales protegidas en los territorios dentro de sus estados que hayan sido declarados como áreas naturales protegidas por la Federación, salvo las señaladas en la fracción VI del artículo 46.

82. Ahora es necesario contrastar las normas relevantes de la Ley local que regulan las Zonas de Salvaguarda Territoriales para determinar si éstas son un área natural protegida de carácter estatal, en términos de los artículos 44, 45 y 46 de la LGEEPA. Para ello será necesario estudiar si coinciden en cuanto a su definición, objetivo y tipo.

83. Conforme a la fracción XXXVII, del artículo 2 de la Ley local, las Zonas de Salvaguarda Territoriales son:

“ARTICULO 2º.- PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDE POR [...]

XXXVII.- ZONA DE SALVAGUARDA TERRITORIAL PARA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN. AQUELLA ZONA DEL TERRITORIO ESTATAL DELIMITADA POR UNA DIVERSIDAD TOPOGRÁFICA, EN LA QUE COEXISTEN SUELO, FLORA, FAUNA Y OTROS RECURSOS NATURALES RELACIONADOS CON ESTOS Y EL MEDIO AMBIENTE, COINCIDENTE CON ALGUNA CUENCA O CUENCAS HIDROLÓGICAS DONDE EXISTAN APROVECHAMIENTO DEL AGUA PLUVIAL EN SUS DIVERSOS USOS.

[...].”

84. Por su parte, el objetivo por el que se establecen Zonas de Salvaguarda se desprende de la lectura del artículo 100 Ter, inciso b) de la Ley de Equilibrio Ecológico local:

“ARTICULO 100 TER.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO PODRA DECRETAR POR CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA, ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION, CON SUJECION A LO SIGUIENTE:

[...]

B).- SERAN DECRETADAS CON EL OBJETIVO DE EVITAR LA PRACTICA DE CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD O ACTIVIDADES QUE CAUSEN O PUEDAN CAUSAR CONTAMINACION, DESEQUILIBRIO ECOLOGICO O AFECTAR EL EQUILIBRIO DE LOS ECOSISTEMAS, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PRECAUCION DEL DERECHO AMBIENTAL, ASI COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS;

[...].”

[Énfasis añadido]

85. Se desprende de los artículos transcritos que las Zonas de Salvaguarda coinciden mayormente con la definición y los objetivos que persiguen las áreas naturales protegidas, de acuerdo a la regulación de éstas que prevé la LGEEPA, que es una de las normas que integra nuestro parámetro de control en lo referente al marco competencial en la materia.
86. Lo anterior, porque al interpretar los artículos 2, fracción XXXVII y 100 Ter, inciso b), de la Ley local se extrae que las Zonas de Salvaguarda tienen como objetivo prevenir la contaminación o desequilibrio ecológico de los ecosistemas en los que existan cuencas hidrológicas donde haya aprovechamiento de aguas pluviales. En otras palabras, se establecen con el fin de proteger una función de los ecosistemas que existen en las cuencas hidrológicas. Por ello, es dable concluir que las Zonas de Salvaguarda deben de ser analizadas como un área natural protegida de carácter estatal a las que refiere el artículo 46, fracción IX de la LGEEPA¹⁹.
87. Por esta razón, se debe desestimar el argumento hecho valer por los promoventes respecto a que el artículo 100 ter, inciso b), invade la facultad prevista en el artículo 148 de la LGEEPA en favor de la Federación para establecer *zonas intermedias de salvaguarda*. Este artículo establece:
- “ARTICULO 148.-** Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.”
88. Del análisis hecho de la regulación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales hasta este punto, resulta claro que no existe una invasión a la esfera de competencias de la Federación para decretar una zona intermedia de salvaguarda, o bien, que impida la coordinación entre los órdenes de gobierno respecto a los planes o programas de desarrollo urbano.
89. Por el contrario, la figura que se está analizando, en términos de la LGEEPA, se trata de un área natural protegida de jurisdicción estatal, que persigue objetivos distintos a las zonas intermedias de salvaguarda, a saber, los servicios ambientales que proporcionan las cuencas hidrológicas. Por su parte, las zonas intermedias de salvaguarda, que **no** están catalogadas como áreas naturales protegidas federales, forman parte de la regulación ambiental de los asentamientos humanos y se refiere a una zona que se establece alrededor de un lugar donde se llevan a cabo actividades altamente riesgosas en las que no se pueden establecer ciertos usos de suelo que pondrían en riesgo a la población por su cercanía con la actividad altamente peligrosa²⁰.

¹⁹ **“ARTICULO 46.-** Se consideran áreas naturales protegidas: [...]

IX. Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; [...].”

²⁰ **LGEEPA:** ARTICULO 148.- Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.

90. Así, del análisis en abstracto de ambas figuras, no se advierte alguna posible contradicción o invasión competencial entre la regulación local y la facultad concedida al Ejecutivo Federal en el artículo 148 de la LGEEPA. Además, dado que las figuras reguladas son enteramente distintas en cuanto a su definición y objetivo, la similitud en su denominación no da pie a suponer que el legislador local tenía la intención de asumir la regulación de una figura reservada a la Federación y sus competencias exclusivas en materia de actividades altamente riesgosas.
91. Luego, continuando con el análisis anunciado al inicio de este apartado, se debe determinar si en el ejercicio de la facultad de establecer áreas naturales protegidas de carácter estatal, las entidades federativas son competentes para prohibir *cualquier* tipo de actividad productiva dentro de la zona que abarque el área o si, al hacerlo, invaden alguna competencia de carácter federal.
92. En primer lugar, es pertinente hacer un breve estudio sobre la evolución que la facultad para establecer áreas naturales protegidas de carácter estatal ha tenido en nuestra legislación.
93. El proceso de reformas del artículo 46 de la LGEEPA²¹ confirma que ha habido un proceso continuo de descentralización en la facultad que nos ocupa, pues da cuenta de que existió una clara tendencia para fortalecer el régimen interno de las entidades federativas para establecer áreas naturales protegidas con el objetivo de aumentar la zona territorial del país protegida por cualquiera de los tres niveles de gobierno.
94. Existen dos momentos relevantes en la reforma al citado artículo que explican la intención del legislador sobre la facultad de establecer áreas naturales protegidas.
- a. Exposición de motivos de la Cámara de Diputados sobre el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, publicada el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación.
95. Previamente a la reforma del año de mil novecientos noventa y seis, las entidades federativas tenían las mismas facultades que los municipios en materia de áreas naturales protegidas y estaba limitada al establecimiento de parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica. Las primeras debían ser establecidas en “centros de población para obtener y preservar el equilibrio en los ecosistemas urbanos industriales”; las segundas, debían ser establecidas en “zonas circunvecinas a los asentamientos humanos, en las que existan uno o más ecosistemas en buen estado de conservación”.
96. La reforma de mil novecientos noventa y seis tuvo como uno de sus propósitos modificar la facultad que analizamos para que las entidades federativas pudieran establecer áreas naturales protegidas *de acuerdo a sus intereses y necesidades*. Sin embargo, esta facultad se limitó a dos tipos de áreas naturales protegidas que ya se encontraban previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico para la Federación: los parques y reservas. En ese sentido, las entidades federativas solamente podían establecer áreas naturales protegidas en el territorio de sus estados con características similares a aquellas que la legislación federal requería para establecer reservas de la biósfera y parques nacionales. En otras palabras, la intención del legislador federal era que los parques y reservas estatales replicaran, dentro de los territorios de las entidades federativas, las categorías de manejo previstas para las reservas de la biósfera y los parques nacionales. En palabras de la Exposición de Motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma que se comenta:
- “Es pertinente señalar que, de conformidad con la iniciativa, se faculta a los gobiernos de los estados o del Distrito Federal para que establezcan, de acuerdo con sus intereses y necesidades, parques y reservas estatales que respondan a la definición de la LGEEPA de parques nacionales y reservas de la biosfera, cuando se trate de áreas de relevancia a nivel de la entidad federativa de que se trate.”
- b. Exposición de motivos de la Cámara de Diputados y Dictamen sobre el *Decreto que reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, publicada el cinco de julio de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación.

²¹ “ARTICULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas: [...]

IX. Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; [...]

Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo. [...].”

97. Posteriormente, en el año dos mil siete se modificó la fracción IX y el tercer párrafo del artículo 46. El objetivo principal de la modificación fue dotar de una mayor libertad a las entidades federativas para establecer categorías de manejo distintas a las que están previstas en la LGEEPA, reconociendo la amplitud de la facultad que confiere el artículo 7º, fracción V²², de esa Ley General en favor de las entidades federativas para constituir áreas naturales protegidas. Así, conforme al Dictamen realizado por la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados:

“La propuesta de modificación del tercer párrafo del artículo 46 es procedente ya que los gobiernos de los estados y los ayuntamientos tienen la facultad de establecer, regular, administrar y vigilar, dentro de su jurisdicción, áreas naturales protegidas y zonas de preservación ecológicas de los centros de población, respectivamente.

Lo importante de esta reforma es que actualmente la Ley sólo permite que se establezcan reservas estatales análogas a las reservas de la biosfera y parques nacionales, siendo esta disposición limitativa a la amplitud de la facultad expresa en el artículo 7 fracción V de la LGEEPA. En este sentido **se propone modificar la fracción IX para que se refiera no solamente a las ya establecidas en ella (sic) fracción correspondiente sino que también las demás categorías de áreas naturales protegidas a las que establezcan las legislaciones locales.**, (sic) en virtud que las leyes locales no sólo establecen estos dos tipos de reservas señaladas en la ley vigente sino que, atendiendo a su facultad general de establecer áreas naturales protegidas, estas reconocen otros tipos de áreas, por ejemplo en Guerrero existen los monumentos naturales estatales; en Colima están los bosques naturales, corredores biológicos, zonas de protección hidrológica y ecológica, zonas ecológicas y culturales, refugios de vida silvestre y reservas ecológicas comunitarias; y en este sentido se aprueba la reforma al artículo 46 propuesta en la iniciativa.”

[Énfasis añadido]

98. El propósito de la reforma fue reconocer las amplias facultades que las entidades federativas gozan en materia de establecimiento de áreas naturales protegidas, que no están limitadas al catálogo de categorías que contempla la LGEEPA, sino que, por el contrario, pueden establecer diversas áreas naturales dependiendo de las necesidades y particularidades de cada entidad federativa.
99. Así, es posible desprender de las anteriores reformas al texto vigente que ha habido una clara tendencia en reconocerles una amplia libertad configurativa a las legislaturas locales para que establezcan las áreas naturales que resuelvan de mejor manera sus necesidades de asegurar la preservación y el aprovechamiento de los elementos y funciones de los ecosistemas presentes en cada entidad federativa.
100. Ahora bien, teniendo en cuenta la amplia libertad configurativa de las entidades federativas en esta materia, a continuación se analizarán los dos argumentos restantes planteados en el concepto de invalidez: a) que la prohibición o condicionamiento de actividades productivas solamente puede realizarse a través del ordenamiento ecológico del territorio y b) que la entidad federativa solamente podría prohibir o condicionar actividades que sea competente para regular.
101. Sobre el primer argumento, este Tribunal Pleno reconoce que el ordenamiento ecológico del territorio es el instrumento de política ambiental cuyo objeto es establecer, regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas²³. Sin embargo, de ello no se sigue que, en los programas de manejo, que son el instrumento de planeación y regulación de las áreas naturales protegidas, no pueda regularse el tipo de actividades que están permitidas dentro de ellas en concordancia con el uso del suelo en donde se establezca el área natural protegida. En principio, ambos instrumentos son complementarios y deben de guardar coherencia.

²² **ARTICULO 7o.-** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: [...]

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales; [...]

²³ **LGEEPA:**

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

XXIV. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos; [...]

102. Cuando se establece un área natural protegida, ya sea de carácter estatal o federal, éstas deben estar en armonía con el programa de ordenamiento ecológico del territorio correspondiente, si es que éste existe. De esa manera, si en el ordenamiento ecológico de una entidad federativa observamos que una parte del territorio se ha clasificado como suelo de conservación, lo congruente es que ahí encontremos áreas naturales protegidas. De la misma forma, en los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de un territorio encontraremos que las actividades permitidas son congruentes con el uso del suelo que esté previsto en el ordenamiento ecológico territorial.
103. Esto no quiere decir que para el establecimiento de un área natural protegida sea necesario que exista un programa de ordenamiento ecológico del territorio, pero sí quiere decir que ambos instrumentos no son excluyentes en la regulación de las actividades productivas de una entidad federativa. Lejos de ello, debe verificarse que entre los programas de ordenamiento ecológico y las áreas naturales protegidas existan criterios de congruencia, coordinación y ajuste.
104. En ese sentido, este Alto Tribunal advierte que la regulación prevista en los artículos 148, fracción VII bis, primer párrafo de la Constitución local²⁴ y 5 bis, fracción IX de la Ley local²⁵ tiene la finalidad de cumplir con los principios de planeación en materia de ordenamiento ecológico del territorio sobre congruencia, coordinación y ajuste. Los artículos en concreto disponen, respectivamente, una obligación a cargo de las autoridades locales para que incorporen el régimen de las Zonas de Salvaguarda Territoriales a los planes y programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano de la entidad federativa.
105. La obligación es conforme a las bases de distribución competencial en la materia, en tanto que la LGEEPA obliga que los ordenamientos ecológicos contemplen las áreas naturales protegidas y sus programas de manejo en los territorios respectivos. Así, el artículo 19 de ese ordenamiento señala:
- “ARTÍCULO 19.-** En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios: [...]
- VI. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso. [...]”.
106. Por las razones señaladas, este Alto Tribunal estima que el argumento analizado es infundado porque en las categorías de manejo se puede pormenorizar sobre las actividades que logran llevarse a cabo dentro del territorio lo cual, en principio, deberá ser congruente y deberá ajustarse a lo previsto en los programas de ordenamiento ecológico del territorio que, en su caso, estén vigentes en la entidad federativa.
107. En relación con el segundo argumento, este Tribunal Pleno considera que también es infundado, porque las entidades federativas pueden válidamente prohibir cualquier tipo de actividades económicas o productivas en las áreas naturales protegidas de su competencia, atendiendo al objetivo de conservación para el cual fueron establecidas.
108. Es importante hacer notar que las áreas naturales protegidas no son uniformes y el régimen a los que se les sujeta depende, principalmente, de los *objetivos específicos* de conservación que se persiguen al establecerla. El punto clave es que la categoría de manejo que se elija sea la adecuada para conseguir esos objetivos²⁶.
109. Tal como vimos en el estudio hecho al inicio de este apartado, el legislador federal entendió que la variedad de situaciones que se viven en las distintas regiones del país no podía encasillarse en unas pocas alternativas de gestión de áreas protegidas. El éxito de la conservación depende, en buena medida, de ajustar las modalidades de gestión a las características y necesidades de la situación que enfrente cada entidad federativa. Con eso en mente, es claro que se pueden establecer categorías de manejo que sean más o menos restrictivas respecto de las actividades económicas que pueden realizarse en ellas, atendiendo a factores como sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos.

²⁴ “148.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

VII BIS.- Incorporar a los planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el Gobernador del Estado. [...]”

²⁵ “ARTICULO 5 BIS. [...]”

IX.- EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, IMPLEMENTARAN LAS MEDIDAS LEGALES NECESARIAS PARA ASEGURAR QUE EL REGIMEN DISPUESTO EN EL PRESENTE ARTICULO SE INCORPORE PLENAMENTE, CON CARACTER OBLIGATORIO Y PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES CONSECUENTES, EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO Y DE DESARROLLO URBANO, CONFORME A LA PRESENTE LEY Y A LA LEY EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.”

²⁶ Ver por ejemplo la regulación específica para cada tipo de área natural contenida en el artículo 47 BIS y 47 BIS 1 de la LGEEPA.

110. Como se estableció previamente, un objetivo que pueden perseguir las áreas naturales protegidas, y que se desprende de la propia definición que ofrece la LGEEPA, es la preservación de los ecosistemas y sus funciones integrales.
111. La función de un ecosistema se refiere a la interacción de los componentes vivos (o bióticos) de un ecosistema, con otros que pueden ser la luz solar, el agua, el aire, los minerales y los nutrientes. Tales interacciones son la base para el funcionamiento de un ecosistema que, conjuntamente con las funciones de otros ecosistemas, proveen los servicios medioambientales de los cuales depende la vida sobre la Tierra. Algunos servicios medioambientales de carácter fundamental son, precisamente, los ciclos hidrológicos del agua y la formación de suelos. La LGEEPA, en su artículo 3, fracción XXXVI, define así los servicios ambientales:

“[...]

XXXVI. Servicios ambientales: los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano;

[...]”.

112. En el caso, se advierte que el objetivo de las áreas naturales protegidas de carácter estatal denominadas Zonas de Salvaguarda Territoriales es proteger el ecosistema y los ambientes naturales de las cuencas hidrográficas que tengan como característica principal el aprovechamiento de aguas pluviales para sus diferentes usos. Es decir, se establecen con la finalidad de proteger servicios medioambientales de alto valor que, en última instancia, se traducen en el aprovisionamiento de agua para grupos humanos.
113. En ese sentido, resulta congruente con los objetivos de las Zonas de Salvaguarda Territoriales prohibir actividades de tipo extractivo o que tengan la capacidad de modificar las características o condiciones naturales originales, especialmente si son industrias con la capacidad de contaminar los suelos por los que se infiltra el agua, o bien, que al descargar ciertas sustancias puedan contaminar los cuerpos en los que se deposita el agua de origen pluvial. Por el contrario, tolerar el establecimiento de ciertas industrias o actividades en este tipo de áreas naturales protegidas, podría socavar el objetivo para el que fueron creadas, con independencia del orden del gobierno al cual compete la regulación específica de las actividades.
114. En conclusión, este Alto Tribunal no encuentra una restricción competencial de las entidades federativas respecto el tipo de actividades que pueden limitar o prohibir en las áreas naturales protegidas de su jurisdicción. Por el contrario, resulta coherente con la regulación de áreas naturales protegidas que las entidades puedan prohibir actividades económicas determinadas que tengan el potencial de interferir en los procesos naturales de los ecosistemas que se pretenden conservar y que pueden afectar de manera irreversible un servicio ambiental de gran valor para los grupos humanos, como el ciclo hidrológico y la formación de suelos.
115. Sin embargo, se subraya que solamente pueden limitar o prohibir el tipo de actividades que pueden desarrollarse en su territorio, a partir de las facultades que tienen constitucionalmente asignadas, como lo es la regulación del uso del suelo a través de los programas de ordenamiento ecológico que son de su competencia, o los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de su jurisdicción, lo cual no debe ser confundido como una facultad para regular esas actividades en sí mismas.
116. Por último, en este estudio sobre la constitucionalidad de la facultad del Ejecutivo local para decretar Zonas de Salvaguarda Territoriales se analizará el artículo 100 quater que se transcribe para fácil referencia:

“ARTICULO 100 QUATER.- EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION SE LLEVARA A CABO EN EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, DISPUESTA EN LAS FRACCIONES IV Y X DEL ARTICULO 4 Y FRACCIONES I Y XVIII DEL ARTICULO 5 DE LA PRESENTE LEY, PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION.”

117. El artículo impugnado establece el fundamento a partir del cual el Gobierno de la entidad federativa tiene competencia para establecer Zonas de Salvaguarda Territoriales. Aunque no son materia del estudio de esta acción de inconstitucionalidad, es pertinente transcribir el texto de los artículos 4, fracciones IV y X, así como 5, fracciones I y XVIII, para poder dotar de contenido a la norma impugnada. Dichos artículos disponen literalmente:

“ARTICULO 4.- CORRESPONDE AL GOBIERNO DEL ESTADO:

IV.- LLEVAR A CABO LAS ACCIONES QUE SEAN NECESARIAS PARA PRESERVAR Y RESTAURAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO, ASI COMO PARA PROTEGER Y MEJORAR EL AMBIENTE EN RELACION CON LOS BIENES Y ZONAS SUJETOS A COMPETENCIA ESTATAL, SALVO EL CASO DE ASUNTOS QUE SEAN DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACION O DE LOS MUNICIPIOS DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION AL AMBIENTE, ESTA Y OTRAS LEYES APLICABLES. [...]

X.- LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS FEDERALES ASIGNADAS O CONCESIONADAS AL GOBIERNO DEL ESTADO PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS, DE ACUERDO A LOS PARÁMETROS DE LAS NORMAS TÉCNICAS ESTABLECIDAS, ASI COMO REGULAR EL APROVECHAMIENTO RACIONAL DE AGUAS DE JURISDICCION ESTATAL.”

“ARTICULO 5.- CORRESPONDE A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES CON EL CONCURSO, SEGUN EL CASO, DEL GOBIERNO DEL ESTADO, DENTRO DE SUS RESPECTIVAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES:

I.- LLEVAR A CABO LAS ACCIONES QUE SEAN NECESARIAS PARA PRESERVAR Y RESTAURAR EL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SALVO QUE SE TRATE DE CASOS DE COMPETENCIA EXPRESA Y EXCLUSIVA DEL ESTADO O DE LA FEDERACION. [...]

XVIII.- PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN DE AGUAS FEDERALES QUE TENGAN ASIGNADAS O CONCESIONADAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LAS QUE SE DESCARGUEN EN LAS REDES DE ALCANTARILLADO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, SIN PERJUICIO DE LAS FACULTADES DE LA FEDERACION EN MATERIA DE TRATAMIENTO, DESCARGA, INFILTRACIÓN Y REUSO DE AGUAS RESIDUALES, CONFORME A LAS DISPOSICIONES LEGALES EN LA MATERIA. [...]”

[Énfasis añadido]

118. Al respecto, este Tribunal Pleno no advierte que el artículo impugnado invada alguna competencia federal. Por el contrario, el artículo impugnado establece que la constitución de Zonas de Salvaguarda Territoriales deberá observar el ámbito competencial de los tres órdenes de gobierno, específicamente respetando la distribución competencial en cuanto a bienes, zonas y aguas asignadas a cada orden de gobierno.
119. Por tanto, lo procedente es declarar infundados los conceptos de invalidez y, en consecuencia, reconocer la validez de los artículos 79, fracción XXVII bis y 148, fracción VII bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, así como de los artículos 3, fracción IV, 5 bis, fracción IX, 100 ter, incisos a) y b), y último párrafo y 100 quater de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la entidad federativa.

B) La regulación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales no contraviene la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en territorios de jurisdicción federal. Impugnación de los artículos 2, fracción XXXVII y artículo 100 ter, inciso c) de la Ley local.

120. Los promoventes argumentan, en síntesis, que las Zonas de Salvaguarda Territoriales invaden el ámbito competencial de la Federación porque contravienen la prohibición contenida en el artículo 46 de la LGEEPA que les impide a las entidades federativas establecer áreas naturales protegidas en territorios donde ya existan otras de jurisdicción federal.

121. De acuerdo a los promoventes, las Zonas de Salvaguarda Territoriales entran en conflicto con una categoría de manejo prevista en la fracción VI del artículo 46 de la LGEEPA²⁷, denominada áreas de protección de recursos naturales porque ambas se establecen en territorios que son coincidentes con cuencas hidrográficas, y tienen como objetivo preservar y proteger las cuencas y los elementos naturales relacionados con éstas.
122. Tomando en consideración el marco de distribución de competencias señalado en el apartado anterior, es necesario revisar las bases establecidas en la LGEEPA para determinar dos cosas: a) si las entidades federativas pueden establecer áreas naturales de su jurisdicción con los mismos objetivos y características que las de jurisdicción federal y b) si la regulación en concreto vulnera la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en el mismo territorio donde ya esté establecida un área natural protegida de jurisdicción federal.
123. Los artículos que serán analizados en este apartado establecen literalmente:

“**ARTICULO 2º.-** PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDE POR:

[...]

XXXVII.- ZONA DE SALVAGUARDA TERRITORIAL PARA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN. AQUELLA ZONA DEL TERRITORIO ESTATAL DELIMITADA POR UNA DIVERSIDAD TOPOGRÁFICA, EN LA QUE COEXISTEN SUELO, FLORA, FAUNA Y OTROS RECURSOS NATURALES RELACIONADOS CON ESTOS Y EL MEDIO AMBIENTE, **COINCIDENTE CON ALGUNA CUENCA O CUENCAS HIDROLÓGICAS** DONDE EXISTAN APROVECHAMIENTO DEL AGUA PLUVIAL EN SUS DIVERSOS USOS”

“**ARTICULO 100 TER.-** EL GOBERNADOR DEL ESTADO PODRÁ DECRETAR POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA, ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, CON SUJECCIÓN A LO SIGUIENTE:

[...]

C).- LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN QUE SE CONSTITUYAN **SERÁN COINCIDENTES EN SU DELIMITACIÓN CON LAS CUENCAS HIDROLÓGICAS YA ESTABLECIDAS GEOGRÁFICAMENTE POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA** Y QUE TENGAN COMO CARACTERÍSTICA EL APROVECHAMIENTO DE AGUA PLUVIAL PARA DIFERENTES USOS. [...]”

[Énfasis añadido]

124. Por su parte, la prohibición que los promoventes alegan que se vulnera la competencia de la Federación se encuentra en el artículo 46 de la LGEEPA que, en la parte relevante, dispone:

“**ARTICULO 46.-** Se consideran áreas naturales protegidas:

[...]

VI. Áreas de protección de recursos naturales;

[...]

IX. Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;

[...]

Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. **Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.** [...]”

[Énfasis añadido]

²⁷ ARTÍCULO 46.- Se consideran áreas naturales protegidas: [...]
VI. Áreas de protección de recursos naturales; [...].

125. Las áreas de protección de recursos naturales están reguladas en el artículo 53 del mismo ordenamiento, que dispone:

“ARTICULO 53.- Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, **las cuencas hidrográficas**, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley. [...]”.

[Énfasis añadido]

126. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es infundado porque las áreas naturales protegidas que las entidades federativas están facultadas para decretar pueden coincidir en sus objetivos y características con las áreas naturales de carácter federal, sin que ello contravenga el marco de distribución de competencias previsto en la LGEEPA, conforme al artículo 73, fracción XXIX-G, 27 y 124 de la Constitución Federal.
127. El artículo 46, tercer párrafo²⁸, de la LGEEPA dispone que las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas, que reúnan las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI de ese artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa.
128. De lo anterior es posible desprender que, con independencia de la libertad configurativa con la que cuentan en esta materia las entidades federativas, también pueden establecer áreas naturales protegidas y compartan algunas o todas las características de las áreas de jurisdicción federal.
129. En el caso, las áreas de protección de recursos naturales están previstas en la fracción VI del artículo 46, por lo que, en principio, las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas con las características de las áreas de protección de recursos naturales.
130. Por lo tanto, aun cuando las Zonas de Salvaguarda Territoriales y las áreas de protección de recursos naturales coinciden en que ambas se establecen en cuencas hidrológicas y con similares objetivos de conservación, la norma impugnada no vulnera la esfera de competencias de la Federación.
131. Por otra parte, no se advierte que la regulación prevista en el artículo 100 ter, inciso c) de la Ley local dé lugar a interpretar que las referidas Zonas de Salvaguarda *puedan o deban* establecerse en territorios que previamente hubieran sido declaradas áreas naturales protegidas de competencia federal, simplemente porque no se replicó en la legislación local la prohibición prevista en el artículo 46 de la LGEEPA.
132. Esto es, las entidades federativas no tienen la obligación de reproducir en sus legislaciones las normas previstas en leyes generales de carácter federal porque ambas pertenecen a un mismo ordenamiento jurídico que debe interpretarse de manera armónica y sistemática. En ese sentido, la invalidez de las normas por su contenido debe derivar de una contradicción material o formal entre el contenido de una, respecto de la otra, pero no por la falta de reproducción de las normas federales en las locales.
133. Por último, si bien es cierto que las entidades federativas no pueden, en principio, establecer áreas naturales protegidas en zonas que hubieran sido declaradas previamente como tales por la Federación, el artículo 46, tercer párrafo, establece una excepción a ese supuesto, precisamente relacionado con las áreas de protección de recursos naturales.
134. La citada disposición establece que las áreas naturales protegidas de carácter de jurisdicción estatal no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI del mismo artículo 46, esto es, que se trate de áreas de protección de recursos naturales.
135. Interpretada en sentido contrario, la disposición prevé que los gobiernos de las entidades federativas pueden establecer áreas naturales protegidas estatales en su territorio, incluyendo aquellas zonas que hubieran sido declaradas como áreas de protección de recursos naturales por la Federación.

²⁸ “[...] Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. [...]”

136. Un análisis detallado de las áreas de protección de recursos naturales, nos lleva a encontrar una marcada similitud entre éstas y las Zonas de Salvaguarda Territoriales pues, el artículo 53 de la LGEEPA las define de la siguiente manera:

“ARTICULO 53.- Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, **las cuencas hidrográficas**, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales **y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.**

En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.”

[Énfasis añadido]

137. Así, el hecho de que la entidad federativa haya regulado un área natural protegida de jurisdicción estatal para establecerse en cuencas hidrográficas que, además, tiene como un objetivo principal preservar sus servicios ambientales, tales como el aprovechamiento de agua pluvial, no sólo no va en contra de la prohibición contenida en el artículo 46 de la LGEEPA, sino que incluso actualiza el supuesto de excepción a esa prohibición, previsto en el mismo artículo, por su similitud con la definición y objetivo de las áreas de protección de recursos naturales.
138. Por lo expuesto, lo procedente es calificar como infundado el concepto de invalidez analizado y, en consecuencia, reconocer la validez de los artículos 2, fracción XXXVII y 100 ter, inciso c) de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de Baja California Sur.

C) La validez del régimen de descargas en las Zonas de Salvaguarda Territoriales. Impugnación de los artículos 148, fracción VII bis, párrafo segundo de la Constitución local, así como los artículos 2, fracciones X bis, XX bis y XXXIII bis, 5 bis (excepto la fracción IX), 57, párrafo segundo y 60 bis de la Ley local.

139. Los promoventes señalan que en el Decreto impugnado se regulan dos cuestiones que son competencia de la Federación: a) la regulación de la utilización de residuos peligrosos y b) las descargas de aguas o infiltraciones que contengan contaminantes. Desde su perspectiva, ambos ámbitos de regulación son competencia exclusiva de la Federación.
140. Respecto de los artículos relacionados con el manejo de residuos peligrosos, los promoventes identifican que esa regulación incide en la facultad de la Federación de regular las actividades altamente riesgosas conforme a lo dispuesto por la LGEEPA.
141. Los promoventes señalan que las actividades altamente riesgosas son de exclusiva competencia federal conforme al artículo 5°, fracción VI, y 146 de la LGEEPA, en relación con el artículo primero del “Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5°, fracción X y 146 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 27 fracción XXXII y 37 fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expide el primer listado de las actividades altamente riesgosas” que define como actividades altamente riesgosas el “manejo de sustancias peligrosas en su volumen igual o superior a la cantidad del reporte”.
142. Además, señalan que en el artículo 2° se establece una definición de los conceptos de “Descarga de materiales Peligrosos, Material Peligroso, Sustancia Peligrosa” en la Ley local. Desde su punto de vista, las anteriores definiciones sirven como base de la facultad de la entidad federativa para decretar Zonas de Salvaguarda Territoriales.
143. En conclusión, los promoventes señalan que dos leyes no pueden definir el mismo concepto de manera distinta, y debe prevalecer la definición prevista en la LGEEPA para regir los conceptos de referencia, los cuales deberán de servir de base para fijar los límites a las competencias de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

144. Por su parte, respecto de los artículos relativos a las descargas y filtraciones de agua, los promoventes estiman que son inconstitucionales las reformas a los artículos 5 bis, 57, párrafo segundo y 60 bis de la Ley local, por contravenir el artículo 27 de la Constitución Federal porque los artículos establecen un régimen relativo a las descargas, infiltraciones o la acumulación en el suelo de sustancias contaminantes que pueden realizarse en las Zonas de Salvaguarda, incluidas aquellas sustancias que contengan *sustancias con materiales peligrosos*. Lo anterior, en virtud de que las aguas nacionales, así como su aprovechamiento, extracción y los permisos de descargas en aguas que tienen ese carácter, son de competencia federal.
145. Asimismo, señalan que la Ley de Aguas Nacionales establece que el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de las acciones con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, conformando Consejos de Cuenca, que serán los encargados del control de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo y superficiales.
146. Argumentan que, conforme a la misma ley, le corresponde al Ejecutivo emitir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas.
147. Además, estiman que los argumentos impactan directamente lo dispuesto por los artículos 148, fracción VII bis, párrafo segundo de la Constitución local, así como los artículos 2, fracciones X bis, XX bis y XXXIII bis de la Ley local impugnada porque también regulan cuestiones relacionadas con sustancias y materiales peligrosos.
148. En ese sentido, las preguntas constitucionales que debe responder el Pleno de este Tribunal son: a) si las normas que establecen un sistema sobre la regulación de descargas de sustancias peligrosas utilizando como base una definición propia del significado de materiales, sustancias o descargas peligrosas, invaden la facultad de la Federación para identificar y definir las características de esos materiales y b) si el régimen sobre descargas en las Zonas de Salvaguarda vulnera la competencia de la Federación para reglamentar el uso, aprovechamiento o extracción de las aguas que son propiedad de la Nación.

C.1 Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas

149. En este apartado se dará respuesta a la primera pregunta, es decir, se analizará si las normas que establecen un sistema sobre la regulación de descargas de sustancias peligrosas utilizando como base una definición propia del significado de materiales, sustancias o descargas peligrosas, invaden la facultad de la Federación para identificar y definir las características de esos materiales.
150. En ese sentido, las normas que se analizaran en este apartado literalmente disponen:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

“148.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

VII bis.- [...]

No se otorgarán los permisos para construcciones, cualquiera que sea su tipo, que tengan como propósito el manejo, la acumulación o resguardo de **materiales peligrosos**, conforme a la Ley en materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la Entidad.

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur

“ARTICULO 2º.- PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDE POR:

[...]

X BIS. DESCARGA DE MATERIALES PELIGROSOS.- LA ACCION DE VERTER, INFILTRAR, INYECTAR O DEPOSITAR AL AGUA O AL SUELO, E INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SE INSTALE ALGUNA CUBIERTA PROTECTORA, AGUAS O MATERIALES PROVENIENTES DE CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD QUE CONTENGAN SUSTANCIAS CONTAMINANTES O MATERIALES CLASIFICADOS COMO PELIGROSOS POR POSEER CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES, BIOLOGICAS INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, YA SEA EN AREAS DE JURISDICCION ESTATAL O MUNICIPAL SEGUN SEA EL CASO.

[...]

XX BIS.- **MATERIAL PELIGROSO**.- SON AQUELLOS ELEMENTOS, SUSTANCIAS, COMPUESTOS, RESIDUOS O MEZCLAS DE ELLOS QUE, INDEPENDIENTEMENTE DE SU ESTADO FISICO, REPRESENTEN UN RIESGO PARA EL AMBIENTE, LA SALUD O LOS RECURSOS NATURALES, POR SUS CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES O BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, ES DECIR BASTA EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS CARACTERISTICAS PARA SER CONSIDERADO COMO TAL.

[...]

XXXIII BIS.- **SUSTANCIA PELIGROSA**.- ES AQUEL ELEMENTO O COMPUESTO O LA MEZCLA DE AMBOS, QUE TIENE, CONTIENE O PUEDE LIBERAR UNA O MAS DE LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS: CORROSIVIDAD, REACTIVIDAD, INFLAMABILIDAD, EXPLOSIVIDAD, TOXICIDAD, BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENICIDAD, TERATOGENICIDAD O MUTAGENICIDAD;

[...]"

"ARTICULO 5 BIS.- CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR LA CONTAMINACION EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION, LAS DESCARGAS SE SUJETARAN AL SIGUIENTE REGIMEN:

I.- SE PROHIBEN LAS DESCARGAS AL SUELO O LA ACUMULACION SOBRE EL MISMO DE SUSTANCIAS CON **MATERIALES PELIGROSOS**, INDEPENDIENTEMENTE DE LA INSTALACION DE CUBIERTAS PROTECTORAS, YA QUE ESTAS SOLO SON TEMPORALES Y NO PERMANENTES.

[...]

IV.- EL GOBIERNO DEL ESTADO, CON EL CONCURSO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, CUANDO TENGA CONOCIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL, QUE LLEVE A CABO EL GOBIERNO FEDERAL CONFORME A LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, Y QUE INVOLUCRE LA SOLICITUD DE AUTORIZACION DE OBRAS Y ACTIVIDADES EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION, EN CASO DE QUE TAL ACTIVIDAD PUEDA IMPLICAR **LA DESCARGA O CONFINAMIENTO DE SUSTANCIAS PELIGROSAS**, DEBERA EN REPRESENTACION DE LOS HABITANTES DEL ESTADO, REALIZAR LAS GESTIONES LEGALES NECESARIAS PARA QUE DICHO PROCEDIMIENTO NO CONCLUYA EN UNA AUTORIZACION, O DE OTORGARSE, REGISTRE DEBIDAMENTE SU OBJECION PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES PROCEDENTES.

V.- DE CONFORMIDAD CON LA FRACCION V DEL ARTICULO 4 Y CON LA FRACCION VII DEL ARTICULO 5 DE LA PRESENTE LEY, EN CASO DE QUE EL PROCEDIMIENTO A QUE SE REFIERE **LA FRACCION ANTERIOR** CONCLUYA EN UNA AUTORIZACION, EL GOBIERNO DEL ESTADO NOTIFICARA DE INMEDIATO AL O A LOS MUNICIPIOS EN CUESTION, PARA QUE ESTOS A SU VEZ, INFORMEN A LA CIUDADANIA EN UN PLAZO NO MAYOR DE 24 HORAS, CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACION.

VII.- LA LICENCIA DE USO DE SUELO Y LA AUTORIZACION EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL A QUE SE REFIERE LA FRACCION ANTERIOR, NO SE OTORGARAN **SI INVOLUCRAN DESCARGAS DE MATERIALES PELIGROSOS**, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PRECAUCION DEL DERECHO AMBIENTAL, ASI COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS.

VIII.- **CUALQUIER UTILIZACION DEL SUELO EN CONTRAVENCION DE LA FRACCION ANTERIOR**, SERA CAUSA DE REVOCACION INMEDIATA DE LA LICENCIA DE USO DE SUELO Y DE LAS DEMAS LICENCIAS, PERMISOS, AUTORIZACIONES O CONCESIONES MUNICIPALES CON QUE OPERE EL GENERADOR DE LA DESCARGA, CON INDEPENDENCIA DE OTRAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES QUE LE RESULTEN APLICABLES AL GENERADOR DE LA MISMA CONFORME A LA PRESENTE LEY Y A LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN CUALQUIERA DE LOS TRES AMBITOS DE GOBIERNO.

[...]"

"ARTICULO 57.- [...]

EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION NO DEBERA DESCARGARSE O INFILTRARSE **MATERIAL PELIGROSO Y/O SUSTANCIA PELIGROSA**, EN EL SUELO O, CUALQUIER CUERPO O CORRIENTE DE AGUA QUE SE ENCUENTRE DENTRO DE ELLA."

“ARTICULO 60 BIS.- EL GOBIERNO DEL ESTADO PROMOVERA ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE LA REVOCACION DEL PERMISO O AUTORIZACION CORRESPONDIENTE O LA NEGATIVA DE SU RENOVACION, CUANDO LAS AGUAS RESIDUALES O LIQUIDOS CONTAMINADOS, **MATERIALES PELIGROSOS O SUSTANCIAS PELIGROSAS** PROVENIENTES DE ACTIVIDADES DE CUALQUIER TIPO, AFECTEN O PUEDAN AFECTAR FUENTES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA QUE SE ENCUENTREN DENTRO DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION. MIENTRAS SE OBTIENE DICHA REVOCACION O, SE TRAMITA LA RENOVACION, LA AUTORIDAD MUNICIPAL COMPETENTE SUSPENDERA CUALQUIER LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACION O CONCESION MUNICIPAL CON QUE OPERE EL RESPONSABLE DE LA AFECTACION.”

[Énfasis añadido]

151. Desde la perspectiva de este Alto Tribunal, el concepto de invalidez que se analiza es fundado porque la entidad federativa no tiene competencia para definir qué sustancias, materiales o descargas deben ser consideradas peligrosas, ni cuestiones relacionadas al manejo de éstas, pues ello se encuentra reservado a la Federación.
152. En primer lugar, este Alto Tribunal advierte que nos encontramos ante un sistema normativo que parte de la definición de materiales o sustancias peligrosas previstas en la Ley local, según se desprende del artículo 148, fracción VII bis, segundo párrafo, de la Constitución de la entidad federativa citado líneas arriba, que refiere a dichas definiciones.
153. A su vez, las definiciones de materiales y sustancias peligrosas son retomadas en la propia Ley local, en el artículo 5 bis, para articular un régimen de descargas, manejo o disposición de materiales y sustancias peligrosas.
154. Comenzando con el estudio, es necesario hacer una breve precisión respecto al significado que se les da a las palabras “materiales peligrosos” y “residuos peligrosos” en la LGEEPA y en la Ley local.
155. La LGEEPA hace una referencia a ambos conceptos por separado²⁹. Sin embargo, al interpretar la Ley local debemos tener en cuenta que ésta no define “residuos peligrosos”, sino que el legislador local englobó ambos conceptos dentro de la definición de “material peligroso”, tal como se desprende del artículo 2, fracción XX bis que literalmente dispone:

“[...]

XX BIS.- MATERIAL PELIGROSO.- SON AQUELLOS ELEMENTOS, **SUSTANCIAS, COMPUESTOS, RESIDUOS O MEZCLAS DE ELLOS** QUE, INDEPENDIENTEMENTE DE SU ESTADO FISICO, REPRESENTEN UN RIESGO PARA EL AMBIENTE, LA SALUD O LOS RECURSOS NATURALES, POR SUS CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES O BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, ES DECIR BASTA EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS CARACTERISTICAS PARA SER CONSIDERADO COMO TAL.”

156. Una vez hecha esa aclaración, este Tribunal Pleno advierte del marco competencial establecido por la LGEEPA que la Federación es competente para regular y controlar la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas:

“ARTICULO 5o.- Son facultades de la Federación: [...]

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de **la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas**, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

[...]”

²⁹ **“ARTICULO 3o.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XXIII. Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;

XXXIII.- Residuos peligrosos: son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que le confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio y por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente;

157. Desarrollando sobre la disposición anterior, el artículo 150 de la LGEEPA establece que la regulación sobre el manejo de los materiales y residuos peligrosos debe contemplar su uso, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Asimismo, establece que los instrumentos normativos a través de los cuales se pueden regular los materiales y residuos peligrosos son la propia LGEEPA, el reglamento de esa ley y las normas oficiales mexicanas en las que participen diversas secretarías de orden federal³⁰.

158. Además, en el citado artículo se otorga una competencia expresa a la Federación para emitir un listado en el que se identifiquen los materiales y residuos peligrosos:

“ARTICULO 150.- [...]

El Reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior, **contendrán los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad**, considerando sus características y volúmenes; además, habrán de diferenciar aquellos de alta y baja peligrosidad. Corresponde a la Secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos.”

159. Por su parte, conforme al marco de distribución de competencias, el Congreso de Baja California Sur tiene facultad para regular todos aquellos residuos sólidos e industriales que no sean catalogados como peligrosos en términos de la LGEEPA o sus reglamentos. Al respecto, los artículos 7 y 137 de ese ordenamiento disponen:

“ARTICULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: [...]

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que **no estén considerados como peligrosos** de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley; [...]

“ARTICULO 137.- Queda sujeto a la autorización de los Municipios o de la Ciudad de México, conforme a sus leyes locales en la materia y a las normas oficiales mexicanas que resulten aplicables, el funcionamiento de los sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento y **disposición final de residuos sólidos municipales.**”

[Énfasis añadido]

160. Del estudio hecho hasta este punto, se advierte que, de la mano de la facultad para regular y controlar la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos, la Federación también tiene la competencia exclusiva para decidir qué sustancias o materiales deben de ser considerados como peligrosas en atención a determinados criterios.
161. Esto es, no resultaría lógico reservar a la Federación la facultad de regular y controlar la generación, uso, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final de materiales y residuos peligrosos, si ésta no pudiera, asimismo, determinar cuáles son los materiales o residuos con esas características de peligrosidad.
162. Si, por el contrario, las entidades federativas pudieran emitir su propio listado de materiales o sustancias peligrosas, con plena independencia del listado de la Federación, existiría un amplio margen para que se duplicaran funciones con relación a éstas y fracasaría el objetivo de la LGEEPA que es, precisamente, establecer la concurrencia de las competencias para cumplir con los objetivos de los artículos 27 y 73, fracción XXIX-G, constitucionales.
163. Sobre este aspecto, el Congreso local no se limitó a replicar las definiciones de la LGEEPA sobre estos materiales, o bien, remitir a esa Ley General en aquellos aspectos relacionados con dichos conceptos que pudieran ser competencia de la entidad federativa. Por el contrario, se advierte que hay una invasión a la competencia de la Federación, toda vez que el Congreso local ofrece una definición propia sobre estos conceptos como se advierte a continuación:

³⁰ **“ARTICULO 150.-** Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a la presente Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá según corresponda, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final. [...].”

Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Baja California Sur	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
“Artículo 2.- PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDE POR: [...]”	“ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]”
“X BIS. DESCARGA DE MATERIALES PELIGROSOS.- LA ACCION DE VERTER, INFILTRAR, INYECTAR O DEPOSITAR AL AGUA O AL SUELO, E INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SE INSTALE ALGUNA CUBIERTA PROTECTORA, AGUAS O MATERIALES PROVENIENTES DE CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD QUE CONTENGAN SUSTANCIAS CONTAMINANTES O MATERIALES CLASIFICADOS COMO PELIGROSOS POR POSEER CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES, BIOLOGICAS INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, YA SEA EN AREAS DE JURISDICCION ESTATAL O MUNICIPAL SEGUN SEA EL CASO.	“XXXIII.- Residuos peligrosos: son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que le confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio y por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente;”
“XX BIS.- MATERIAL PELIGROSO.- SON AQUELLOS ELEMENTOS, SUSTANCIAS, COMPUESTOS, RESIDUOS O MEZCLAS DE ELLOS QUE, INDEPENDIENTEMENTE DE SU ESTADO FISICO, REPRESENTEN UN RIESGO PARA EL AMBIENTE, LA SALUD O LOS RECURSOS NATURALES, POR SUS CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES O BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, ES DECIR BASTA EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS CARACTERISTICAS PARA SER CONSIDERADO COMO TAL. XXXIII BIS.- SUSTANCIA PELIGROSA.- ES AQUEL ELEMENTO O COMPUESTO O LA MEZCLA DE AMBOS, QUE TIENE, CONTIENE O PUEDE LIBERAR UNA O MAS DE LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS: CORROSIVIDAD, REACTIVIDAD, INFLAMABILIDAD, EXPLOSIVIDAD, TOXICIDAD, BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENICIDAD, TERATOGENICIDAD O MUTAGENICIDAD;”	“XXIII. Material peligroso: Elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas;”

164. Además, la legislación actual de la entidad federativa no define cuáles pueden ser estos materiales o, en todo caso, qué autoridad tiene la facultad para determinarlo, en tanto que sólo emite un listado de características que pueden dar lugar a considerar que un material puede ser peligroso, sin que se advierta alguna distinción de grado, volumen o circunstancia que actualicen la situación de peligrosidad.
165. Por tanto, es claro que el legislador estatal al emitir los artículos 2, fracciones X bis, XX bis y XXXIII bis de la Ley impugnada invadió la esfera competencial de la Federación, al definir las sustancias o materiales que deben clasificarse como peligrosos.
166. En efecto, es inconstitucional que la entidad federativa ofrezca una definición propia sobre el significado de los conceptos “descarga de materiales peligrosos”, “materiales peligrosos” y “sustancia peligrosa”, por lo que también se estima que aquellas normas que tienen como base las citadas definiciones, deben ser declaradas inconstitucionales por invadir la esfera competencial de la Federación ya que regulan aspectos relacionados con materiales y sustancias peligrosas.
167. Ello sucede, como ya se adelantó, en el caso del segundo párrafo de la fracción VII bis, del artículo 148 de la Constitución local impugnado, porque remite directamente a la regulación sobre materiales peligrosos prevista en la Ley de Equilibrio Ecológico local, y ya se dijo que ello invade la esfera de competencias de la Federación en materia de materiales y residuos peligrosos.

168. Lo mismo se actualiza con la fracción I del artículo 5 bis de la Ley local, que retoma las definiciones del artículo 2º, fracciones X bis, XX bis y XXXIII bis que ya se ha dicho son inconstitucionales y, por ello, se invade la esfera competencial de la Federación para definir los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad.
169. De igual forma, se considera que la fracción VII del artículo 5 bis es inconstitucional porque invade la esfera competencial de la Federación para definir e identificar los materiales y residuos que deben catalogarse como peligrosos. En este mismo apartado ya se dijo que la fracción X bis del artículo 2 de la Ley local que definía “Descarga de Materiales Peligrosos” invadía la competencia de la Federación para definir los criterios y características de las sustancias que debían ser clasificadas como peligrosas, en términos de la LGEEPA. Por idénticas razones, el término tampoco podría ser empleado por el legislador local en el contexto del ejercicio de sus propias atribuciones porque las autoridades locales no están facultadas para dotarlo de contenido.
170. Asimismo, este Tribunal Pleno considera que la fracción VIII del artículo 5 bis que remite a la fracción VII que se acaba de considerar inconstitucional por formar parte del sistema que vulneró la competencia federal, también debe declararse inválida, precisamente por ser parte de dicho sistema. La fracción VIII del artículo 5 bis establece como supuesto de sanción la utilización del suelo en contravención a la fracción VII del mismo artículo, por tanto, al hacer esa remisión hace suya de alguna manera la hipótesis contenida en la fracción remitida que establece la prohibición de expedir la licencia de uso de suelo y la autorización en materia de impacto ambiental si se involucran descargas de materiales peligrosos.
171. Por último, el segundo párrafo del artículo 57 de la ley impugnada, también adolece del mismo vicio de inconstitucionalidad, al establecer la prohibición de descargar o infiltrar material peligroso y/o sustancia peligrosa en el suelo o cualquier cuerpo o corriente de agua invade la competencia federal que define e identifica los materiales y residuos que deben catalogarse como peligrosos.
172. En cambio, se estima que la fracción IV del artículo 5 bis de la Ley de Equilibrio Ecológico local, es válida porque únicamente otorga la facultad al Gobierno de la entidad federativa para llevar a cabo las gestiones legales necesarias para que los procedimientos de autorización que son competencia del Gobierno Federal no concluyan en una autorización de obras y actividades en las zonas de salvaguarda territorial para prevenir la contaminación y ello pueda implicar la descarga o confinamiento de sustancias peligrosas.
173. Si bien se utilizan las palabras “sustancias peligrosas”, lo cierto es que se refieren a los procedimientos administrativos que son competencia del Gobierno Federal que es el ente competente para conocer de las autorizaciones en materia de impacto ambiental relacionadas con sustancias peligrosas.
174. Es decir, cuando el legislador local se refiere a las “sustancias peligrosas” en este contexto, es válido interpretar que el significado de estas palabras está condicionado a lo que disponen las leyes federales y por ello no se invade la competencia exclusiva de la Federación para legislar sobre esta materia. Además, la disposición que se analiza es congruente con los artículos 28³¹ y 33³² de la LGEEPA que regula las autorizaciones en materia de impacto ambiental que son competencia federal, pues la propia LGEEPA establece que la Secretaría encargada de emitir las autorizaciones respectivas notificará a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga.
175. A la misma conclusión se llega respecto de la fracción V del artículo 5 bis impugnado: no se advierte que vulnere la competencia federal, ya que únicamente establece la obligación de informar a la ciudadanía sobre hechos relacionados con el ejercicio de facultades de competencia federal.

³¹ Se transcriben las porciones relevantes:

“ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. [...] **IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; [...] **VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; [...] **IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; [...] **XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; [...]”

³² **“ARTÍCULO 33.-** Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28, la Secretaría notificará a los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga.”

176. El precepto establece una obligación para el Gobierno Estatal de informar a la población sobre las autorizaciones que expida el Gobierno Federal en materia de descargas o confinamiento de sustancias peligrosas en las Zonas de Salvaguarda Territoriales. Por tanto, es claro que la norma no otorga facultades al Ejecutivo local en materia de descargas o de regulación sobre materiales o sustancias peligrosas, por lo que no se actualiza el vicio de inconstitucionalidad que se estudia en este apartado.
177. Finalmente, el artículo 60 bis de la ley impugnada tampoco vulnera la competencia federal, por el contrario, el propio legislador estatal, cuando señala “El gobierno del Estado promoverá ante la autoridad competente la revocación del permiso o autorización correspondiente”, reconoce que existen autoridades competentes fuera de su orden de gobierno que tienen la facultad para autorizar las descargas o la disposición de sustancias con materiales peligrosos. En ese sentido, sucede lo mismo que en el caso anterior, si bien se utilizan las palabras “materiales peligrosos” o “sustancias peligrosas”, lo cierto es que deben ser entendidas dentro del contexto que les da la legislación federal y los demás instrumentos normativos de ese orden competencial.
178. En otras palabras, no se advierte que se le otorgue al Ejecutivo local facultades fuera de su ámbito de competencias, según se ha definido en esta ejecutoria; por el contrario, el precepto le otorga una facultad al Gobierno de la entidad federativa para que promueva ante las autoridades competentes la negativa del permiso o la renovación para realizar esas descargas.
179. Facultad que se encuentra en consonancia con el régimen de descentralización de la gestión de recursos hídricos que promueve la Ley de Aguas Nacionales. De hecho, la propia Ley de Aguas Nacionales contempla los mecanismos para que el Gobierno de la entidad promueva sus intereses ante la autoridad del agua federal encargada de otorgar esos permisos y autorizaciones por cada cuenca. En ese sentido, se desprende de la propia Ley de Aguas Nacionales que el Poder Ejecutivo cuenta con representantes dentro los Consejos de Cuenca, que son los órganos de consulta que asesoran a los Organismos de Cuenca³³, entre otras cosas, para contribuir al saneamiento de las cuencas y sus cuerpos receptores para prevenir o detener su contaminación³⁴.
180. Por tanto, es dable concluir que la facultad para promover la revocación del permiso o autorización correspondiente o la negativa de su renovación prevista en el artículo 60 bis no es inconstitucional.
181. Con base en lo expuesto en este apartado, lo procedente es, por una parte, declarar la invalidez del segundo párrafo de la fracción VII bis del artículo 148 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, así como de las fracciones X bis, XX bis y XXXIII bis del artículo 2, de las fracciones I, VII y VIII del artículo 5 bis, y del segundo párrafo del artículo 57, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de la entidad federativa; por otra parte, reconocer la validez de las fracciones IV y V del artículo 5 bis y del artículo 60 bis de la Ley impugnada.

C.2 Régimen de descargas y facultades locales en materia de utilización del suelo

182. Continuando con el análisis de los conceptos de invalidez hechos por los promoventes, ahora se procede a analizar si el régimen sobre descargas en las Zonas de Salvaguarda vulnera la competencia de la Federación para reglamentar el uso, aprovechamiento o extracción de las aguas que son propiedad de la Nación.
183. En ese sentido, solamente resta por analizar los artículos 5 bis, fracciones III y VI, y 57, párrafo primero, de la Ley impugnada, los cuales establecen lo siguiente:

“ARTICULO 5 BIS.- CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR LA CONTAMINACION EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCION DE LA CONTAMINACION, LAS DESCARGAS SE SUJETARAN AL SIGUIENTE REGIMEN:

[...]

³³ “**ARTICULO 30.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]”

XV. “Consejo de Cuenca”: Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre “la Comisión”, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica; [...]”

“ARTICULO 13 BIS 2.- Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley (...) conforme a los siguientes lineamientos generales: [...]”

II. Los gobiernos estatales con territorio dentro de la cuenca hidrológica, estarán representados por sus respectivos Titulares del Poder Ejecutivo Estatal, quienes fungirán con carácter de vocales; podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de Secretario o similar; [...]”

³⁴ “**ARTICULO 13 BIS 3.-** Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo: [...]”

X. Contribuir al saneamiento de las cuencas, subcuencas, microcuencas, acuíferos y cuerpos receptores de aguas residuales para prevenir, detener o corregir su contaminación; [...]”

III.- LAS DESCARGAS REQUIEREN DE AUTORIZACION EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL EN TERMINOS DE LA PRESENTE LEY, PARA CUYA EVALUACION SE ATENDERA AL PRINCIPIO DE PRECAUCION DEL DERECHO AMBIENTAL, ASI COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS.

[...]

VI.- LA UTILIZACION DEL SUELO EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, QUE INVOLUCRE LA EMISIÓN O LIBERACIÓN AL MISMO DE CUALQUIER TIPO DE DESCARGA DE MATERIAL DE DESECHO, SUSTANCIA O RESIDUO UTILIZADO O GENERADO EN CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD Y QUE PUEDAN VERTER O INFILTRARSE A CUALQUIER CUERPO DE AGUA, REQUIERE DE LICENCIA DE USO DE SUELO, PREVIA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL CONFORME A LA PRESENTE LEY”

“ARTICULO 57.- NO PODRAN DESCARGARSE O INFILTRARSE EN CUALQUIER CUERPO O CORRIENTE DE JURISDICCION ESTATAL O A LOS SISTEMAS DE DRENAJE Y ALCANTARILLADO DE LOS CENTROS DE POBLACION, **AGUAS** QUE CONTENGAN CONTAMINANTES SIN PREVIO TRATAMIENTO O **SIN EL PERMISO O AUTORIZACION** DE LA SECRETARIA DE TURISMO, ECONOMIA Y SUSTENTABILIDAD DEL GOBIERNO DEL ESTADO O DEL MUNICIPIO RESPECTIVO.

[...]"

184. En ese orden, procede analizar la fracción III del artículo 5 bis. Este Tribunal Pleno considera que esta disposición no vulnera el ámbito competencial de la Federación, en tanto que no refiere a descargas en cuerpos receptores que puedan ser catalogados como bienes de jurisdicción federal, o bien, descargas que necesiten autorización por parte de las autoridades federales por contener sustancias o materiales peligrosos.
185. Conforme al marco competencial previsto en la LGEEPA, la Federación tiene competencia exclusiva para evaluar el impacto ambiental de ciertas obras y actividades que están previstas en el artículo 28 de ese ordenamiento³⁵.
186. Del artículo 28 del citado ordenamiento se advierte que se reserva la competencia exclusiva a la Federación atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios: a) si las obras o actividades pueden abarcar el territorio de dos o más entidades federativas, b) si la regulación de la industria en la que se desarrolla la actividad está reservada para la Federación, c) la peligrosidad de la actividad que se realiza y/o d) si la actividad u obra que se realiza afecta bienes o zonas de jurisdicción federal.
187. De esa manera, es posible observar que, en principio, existen múltiples actividades que están fuera del ámbito de competencias del Ejecutivo local y que pueden generar descargas y residuos capaces de contaminar los suelos o los cuerpos de agua que se encuentren dentro de las Zonas de Salvaguarda; pero que, no por ese sólo hecho, se incorporan a su ámbito de competencias en materia de evaluación del impacto ambiental. Es decir, que no todos los tipos de descarga (como por ejemplo los que se refieren a materiales o sustancias peligrosas), ni las descargas en *cualquier* cuerpo receptor (como aquellos que son aguas nacionales), deben someterse a una evaluación de impacto ambiental por parte del Ejecutivo local.

³⁵ **“ARTICULO 5o.-** Son facultades de la Federación: [...]

X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; [...]"

“ARTICULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico [...]. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos; **II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; **III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; **IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; **V.** Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; **VII.** Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; **VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; **IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; **X.-** Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. [...]; **XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; **XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y **XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. [...]"

188. Ahora bien, dado que la disposición que se analiza remite al procedimiento de autorización en materia de impacto ambiental previsto en la Ley local, es necesario traer al estudio los artículos relacionados con ese procedimiento:

“ARTICULO 20.- LA REALIZACION DE OBRAS, ACTIVIDADES PUBLICAS O PRIVADAS QUE PUEDAN CAUSAR IMPACTO AL AMBIENTE AL REBASAR LOS LIMITES Y CONDICIONES SEÑALADAS EN LAS DISPOSICIONES TECNICAS ECOLOGICAS AMBIENTALES APLICABLES, DEBERAN SUJETARSE A LA AUTORIZACION PREVIA DEL EJECUTIVO ESTATAL, CON LA INTERVENCION DE LOS MUNICIPIOS CORRESPONDIENTES, ASI COMO EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS QUE SE LES IMPONGAN, UNA VEZ EVALUADO EL IMPACTO AMBIENTAL QUE PUDIERA OCASIONAR SIN PERJUICIO DE OTRAS AUTORIZACIONES QUE CORRESPONDA OTORGAR A LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA FEDERAL.”

“ARTICULO 21.- CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE TURISMO, ECONOMIA Y SUSTENTABILIDAD DEL GOBIERNO DEL ESTADO EN COORDINACION CON LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, EVALUAR EL IMPACTO AMBIENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTICULO ANTERIOR, PARTICULARMENTE TRATANDOSE DE LAS SIGUIENTES MATERIAS:

I.- OBRA PÚBLICA ESTATAL.

II.- CAMINOS RURALES.

III.- ZONAS Y PARQUES INDUSTRIALES.

IV.- EXPLORACION, EXTRACCION Y PROCESAMIENTO DE MINERALES O SUBSTANCIAS QUE CONSTITUYEN DEPOSITOS DE NATURALEZA SEMEJANTE A LOS COMPONENTES DE LOS TERRENOS, EXCEPCION DE LAS RESERVADAS A LA FEDERACION.

V.- DESARROLLOS TURISTICOS ESTATALES Y PRIVADOS.

VI.- INSTALACION DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACION DE AGUAS RESIDUALES Y DE RESIDUOS SOLIDOS NO PELIGROSOS.

VII.- FRACCIONAMIENTOS, UNIDADES HABITACIONALES Y NUEVOS CENTROS DE POBLACION Y

VIII.- OBRAS EN AREAS NATURALES PROTEGIDAS DE JURISDICCION LOCAL; Y

IX.- LAS DEMAS QUE NO SEAN COMPETENCIA DE LA FEDERACION.”

[Énfasis añadido]

189. De la transcripción de los artículos 20 y 21 de la Ley local, se observa que existe un listado de supuestos en los que al Ejecutivo local le corresponderá emitir una autorización en materia de impacto ambiental, que guardan coherencia con la LGEEPA. Esto es, cuando se realicen obras o actividades que rebasen los límites y condiciones establecidas en las disposiciones técnicas ecológicas aplicables, y en particular a la Secretaría de Turismo, Economía y Sustentabilidad del Gobierno Local la evaluación del impacto ambiental en coordinación con los gobiernos municipales en las materias siguientes: a) obra pública estatal, b) caminos rurales, c) zonas y parques industriales, d) exploración, extracción y procesamiento de minerales que constituyen depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos, con excepción de las reservadas a la Federación, e) desarrollos turísticos estatales y privados, f) instalación de tratamiento, confinamiento o eliminación de aguas residuales y de residuos sólidos no peligrosos, g) fraccionamientos, unidades habitacionales y nuevos centros de población, h) obras en áreas naturales protegidas de jurisdicción local y i) las demás que no sean competencia de la Federación.
190. En consecuencia, la porción normativa que se analiza no se contrapone a lo dispuesto por el ya citado artículo 28 de la LGEEPA y, por lo tanto, al principio de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, en tanto que no invade la competencia federal y además no da lugar a una confusión respecto de las autoridades ante las cuales se debe tramitar la evaluación del impacto ambiental, pues, de la interpretación sistemática de la fracción III del artículo 5 bis impugnado y los artículos 20 y 21 de la Ley impugnada, se concluye que se refiere al procedimiento de autorización en materia de impacto ambiental local que regula la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente local que ha sido descrito.
191. Por su parte, la fracción VI del artículo 5 bis de la Ley local tampoco es inconstitucional. De la fracción impugnada se advierten dos obligaciones. El uso de suelo que involucre la emisión o liberación al suelo de *cualquier* descarga, que pueda infiltrarse en *cualquier* cuerpo de agua requiere: a) una autorización en materia de impacto ambiental, conforme a la legislación local y b) una licencia de uso de suelo.

192. Por lo que hace a la obligación señalada en el inciso a) de requerir una autorización en materia de impacto ambiental “conforme a la presente Ley”, la misma no es inconstitucional, porque excluye todos los supuestos que son competencia federal, pues el procedimiento ahí establecido establece las hipótesis que dan lugar a solicitar una autorización en materia de impacto ambiental ante el Ejecutivo de la entidad federativa.
193. Por otro lado, respecto de la segunda obligación señalada en el inciso b), tampoco existe ninguna invasión a la esfera de competencia de la Federación al requerir que se obtenga una licencia de uso de suelo para llevar a cabo cualquier actividad que genere descargas en cualquier cuerpo receptor que se encuentre dentro de las Zonas de Salvaguarda Territoriales.
194. Sobre esta obligación, es pertinente señalar que el artículo 115, fracción V, inciso d) de la Constitución Federal, faculta a los municipios a expedir licencias para la utilización del suelo en los siguientes términos:

“Art. 115.- [...]

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

[...]

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

[...]”

195. En ese sentido, es necesario determinar si autorizar el uso del suelo en un área natural protegida de jurisdicción estatal, es una competencia que recae en las autoridades locales. Al respecto, la LGEEPA establece las siguientes disposiciones relevantes:

“ARTICULO 20 BIS 4.- Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y

[...]

ARTICULO 20 BIS 5.- Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes de las entidades federativas en la materia, conforme a las siguientes bases:

I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

[...]

VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

[...]”

196. De lo anterior, se advierte que los gobiernos municipales tienen una facultad expresa para autorizar, controlar y regular la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y conforme a su competencia. Esta facultad, además, debe leerse en armonía con el artículo 148, fracción VII bis, de la Constitución local, así como con el artículo 5 bis, fracción IX, de la Ley local que fueron estudiados en el sub apartado A) de esta sentencia y que articulan la facultad municipal de regular el uso del suelo en su jurisdicción territorial para las Zonas de Salvaguarda Territoriales:

“148.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: [...]

VII BIS.- Incorporar a los planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el Gobernador del Estado. [...]

“ARTICULO 5 BIS.- [...]

IX.- EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, IMPLEMENTARAN LAS MEDIDAS LEGALES NECESARIAS PARA ASEGURAR QUE EL REGIMEN DISPUESTO EN EL PRESENTE ARTICULO SE INCORPORE PLENAMENTE, CON CARACTER OBLIGATORIO Y PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES CONSECUENTES, EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO Y DE DESARROLLO URBANO, CONFORME A LA PRESENTE LEY Y A LA LEY EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.”

197. De esa manera, la autorización de licencias de uso de suelo se deberá llevar a cabo conforme a los programas de ordenamiento ecológico local que son competencia de los gobiernos municipales.
198. Por ello, no se advierte que haya una invasión al ámbito de competencias de la Federación. En todo caso, otorgar las licencias de suelo en las Zonas de Salvaguarda Territoriales es una competencia municipal, que puede estar sujeta a la autorización del impacto ambiental de ciertas actividades, que deberá ser emitida por las autoridades estatales o federales, según corresponda.
199. Sin embargo, es pertinente destacar que aun cuando las actividades que requieran una licencia de uso de suelo ameriten haber obtenido una autorización del impacto ambiental por parte de las autoridades federales, los municipios no están obligados por ese solo hecho a otorgar las licencias de suelo, tal como lo establece el artículo 33 de la LGEEPA:

“ARTICULO 33.- Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28, la Secretaría notificará a los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, según corresponda, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga.

La autorización que expida la Secretaría, no obligará en forma alguna a las autoridades locales para expedir las autorizaciones que les corresponda en el ámbito de sus respectivas competencias.”

200. Por tanto, no se advierte que la segunda obligación, la de requerir una licencia de uso de suelo para llevar a cabo cualquier actividad que genere descargas en cualquier cuerpo receptor que se encuentre dentro de las Zonas de Salvaguarda Territoriales, sea inconstitucional.
201. En el mismo sentido, el artículo 57, primer párrafo, tampoco resulta inconstitucional en tanto que las descargas que requieren autorización en materia de impacto ambiental son aquellas que se realicen en a) cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o b) en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población.
202. Ambos supuestos son conforme al marco de distribución competencial previsto en el artículo 27 de la Constitución Federal, así como en la Ley de Aguas Nacionales, según se expone a continuación.
203. El artículo 27 constitucional establece una competencia exclusiva en favor del Ejecutivo Federal para reglamentar la extracción y utilización de aguas de propiedad nacional, de conformidad con la Ley que expida el Congreso para tal efecto.
204. En ese sentido, el artículo 1° de la Ley de Aguas Nacionales establece que:

“ARTÍCULO 1o.- La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **en materia de aguas nacionales**; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.”

205. Asimismo, define la competencia del Ejecutivo Federal en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 6o.- Compete al Ejecutivo Federal:

I. Reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente Ley; y expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas;

[...].”

206. Sobre el tema, este Pleno ha interpretado que la facultad prevista desde la Constitución para reglamentar el aprovechamiento, uso y extracción de aguas nacionales también incluye la facultad para regular la **descarga** en los cuerpos receptores catalogados como aguas nacionales.
207. Por esa razón, la regulación concerniente a las *descargas* en cuerpos receptores que sean aguas nacionales en términos del artículo 27, quinto párrafo, de la Constitución Federal, también **pertenecen al ámbito de competencias de la Federación.**
208. En ese sentido se pronunció este Pleno al fallar la controversia constitucional 57/2004³⁶ en donde razonó que, tratándose de aguas del subsuelo, le corresponde al Poder Ejecutivo Federal regular lo relativo a la extracción o descarga de aguas del subsuelo, por mandato constitucional. El razonamiento quedó plasmado en la jurisprudencia de rubro: **“AGUAS DEL SUBSUELO. ES COMPETENCIA FEDERAL REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO, INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA”**³⁷.
209. Si bien el criterio se refiere específicamente a las aguas del subsuelo, este Alto Tribunal considera que el razonamiento es aplicable de manera análoga a todos los casos en los que los cuerpos receptores se traten de aguas nacionales. En el mismo sentido, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha razonado en algunos de sus precedentes que la regulación de descargas sobre *cualquier* cuerpo de aguas nacionales es competencia federal porque la administración pública federal debe velar por la conservación ambiental de los bienes que pertenecen a su jurisdicción³⁸. Ello es coincidente con las bases competenciales dispuestas en el artículo 5° de la LGEEPA, que literalmente dispone:

“ARTÍCULO 5o.- Son facultades de la Federación:

XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia; [...].”

210. Por lo tanto, se concluye que la regulación sobre las descargas en cuerpos receptores que sean aguas nacionales es una materia reservada de manera exclusiva a la Federación.

³⁶ El estudio se puede consultar en las páginas 69 a 83. Fallada en sesión pública de fecha 22 de noviembre de 2005 **por mayoría de nueve votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, se aprobó el proyecto; el señor Ministro Góngora Pimentel y la señora Ministra Sánchez Cordero votaron en contra y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

³⁷ Jurisprudencia P./J. 40/2006. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Marzo de 2006. Pág. 1483.

³⁸ Con apoyo en las tesis aisladas de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: 2a. II/2018 (10a.) de rubro y texto **“EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA QUE DEBE ATENDERSE PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS.** [...] Conforme a lo anterior, se colige que en la materia relativa a la prevención, preservación, protección y saneamiento del agua, las facultades de las autoridades están diseñadas conforme a un ámbito “territorial”, en el cual la administración pública federal debe velar por el equilibrio ecológico y la protección de los recursos naturales de la jurisdicción federal, es decir, de las “aguas nacionales” a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...]” Con datos de localización en: Décima Época. Segunda Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 50. Enero de 2018. Tomo I. Página 538.

211. De la interpretación del parámetro de control integrado por la Constitución Federal, la Ley de Aguas Nacionales y la LGEEPA, se concluye que el Congreso de Baja California Sur solamente puede intervenir en la regulación y control de las descargas de aguas residuales en tres supuestos: a) cuando se trate de descargas a la red de drenaje y alcantarillado municipales³⁹, b) cuando se trate de aguas de jurisdicción estatal⁴⁰ y c) cuando tenga asignadas aguas nacionales⁴¹.
212. Ahora bien, si el artículo 57, primer párrafo, analizado, únicamente se refiere a cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, no cabe duda que no interfiere con las facultades de la Federación para reglamentar todo lo referente a descargas en cuerpos receptos de jurisdicción federal.
213. Con base en lo expuesto, lo procedente es declarar infundado el concepto de invalidez analizado y en consecuencia **reconocer la validez de las fracciones III y VI del artículo 5 bis, así como del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur.**
214. En suma, en el estudio de esta ejecutoria se declararon **inválidas** las siguientes normas:
- Segundo párrafo de la fracción VII bis, del artículo 148 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur que dispone:
 “No se otorgarán los permisos para construcciones, cualquiera que sea su tipo, que tengan como propósito el manejo, la acumulación o resguardo de materiales peligrosos, conforme a la Ley en materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la Entidad.”
 - Fracciones X Bis, XX bis y XXXIII bis del artículo 2 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur que disponen:
 “[...]”
X BIS. DESCARGA DE MATERIALES PELIGROSOS.- LA ACCION DE VERTER, INFILTRAR, INYECTAR O DEPOSITAR AL AGUA O AL SUELO, E INDEPENDIENTEMENTE DE QUE SE INSTALE ALGUNA CUBIERTA PROTECTORA, AGUAS O MATERIALES PROVENIENTES DE CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD QUE CONTENGAN SUSTANCIAS CONTAMINANTES O MATERIALES CLASIFICADOS COMO PELIGROSOS POR POSEER CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES, BIOLOGICAS INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, YA SEA EN AREAS DE JURISDICCION ESTATAL O MUNICIPAL SEGUN SEA EL CASO.
XX BIS.- MATERIAL PELIGROSO.- SON AQUELLOS ELEMENTOS, SUSTANCIAS, COMPUESTOS, RESIDUOS O MEZCLAS DE ELLOS QUE, INDEPENDIENTEMENTE DE SU ESTADO FISICO, REPRESENTEN UN RIESGO PARA EL AMBIENTE, LA SALUD O LOS RECURSOS NATURALES, POR SUS CARACTERISTICAS CORROSIVAS, REACTIVAS, EXPLOSIVAS, TOXICAS, INFLAMABLES O BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENAS, TERATOGENAS Y/O MUTAGENAS, ES DECIR BASTA EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS CARACTERISTICAS PARA SER CONSIDERADO COMO TAL.
XXXIII BIS.- SUSTANCIA PELIGROSA.- ES AQUEL ELEMENTO O COMPUESTO O LA MEZCLA DE AMBOS, QUE TIENE, CONTIENE O PUEDE LIBERAR UNA O MAS DE LAS SIGUIENTES CARACTERISTICAS: CORROSIVIDAD, REACTIVIDAD, INFLAMABILIDAD, EXPLOSIVIDAD, TOXICIDAD, BIOLOGICO-INFECCIOSAS, CARCINOGENICIDAD, TERATOGENICIDAD O MUTAGENICIDAD; [...]”
 - Fracciones I, VII y VIII del artículo 5 bis de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur que establece:
 “I.- SE PROHIBEN LAS DESCARGAS AL SUELO O LA ACUMULACION SOBRE EL MISMO DE SUSTANCIAS CON MATERIALES PELIGROSOS, INDEPENDIENTEMENTE DE LA INSTALACION DE CUBIERTAS PROTECTORAS, YA QUE ESTAS SOLO SON TEMPORALES Y NO PERMANENTES.

³⁹ **Ley de Aguas Nacionales: “ARTICULO 88 BIS 1.-** [...]”

El control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado urbano o municipal de los centros de población, que se viertan a cuerpos receptores, corresponde a los municipios, a los estados y al Distrito Federal.”

⁴⁰ Aquellas aguas que, conforme al **artículo 27, párrafo 5°** de la **Constitución Federal**, no pertenecen al listado de aguas nacionales: “...Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.”

⁴¹ **LGEEPA: “ARTICULO 7o.-** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

[...]”

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

VII.- LA LICENCIA DE USO DE SUELO Y LA AUTORIZACION EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL A QUE SE REFIERE LA FRACCION ANTERIOR, NO SE OTORGARAN SI INVOLUCRAN DESCARGAS DE MATERIALES PELIGROSOS, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PRECAUCION DEL DERECHO AMBIENTAL, ASI COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACION DE RIO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS.

VIII.- CUALQUIER UTILIZACION DEL SUELO EN CONTRAVENCION DE LA FRACCION ANTERIOR, SERA CAUSA DE REVOCACION INMEDIATA DE LA LICENCIA DE USO DE SUELO Y DE LAS DEMAS LICENCIAS, PERMISOS, AUTORIZACIONES O CONCESIONES MUNICIPALES CON QUE OPERE EL GENERADOR DE LA DESCARGA, CON INDEPENDENCIA DE OTRAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES QUE LE RESULTEN APLICABLES AL GENERADOR DE LA MISMA CONFORME A LA PRESENTE LEY Y A LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN CUALQUIERA DE LOS TRES AMBITOS DE GOBIERNO.”

- Segundo párrafo del artículo 57 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, que dispone:

“EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN NO DEBERÁ DESCARGARSE O INFILTRARSE MATERIAL PELIGROSO Y/O SUSTANCIA PELIGROSA, EN EL SUELO O, CUALQUIER CUERPO O CORRIENTE DE AGUA QUE SE ENCUENTRE DENTRO DE ELLA.”

VIII. EFECTOS

215. En atención a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia⁴², la declaratoria de invalidez a la que se llegó en la presente sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur.
216. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 79, fracción XXVII BIS, y 148, fracción VII BIS, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, así como de los artículos 2, fracción XXXVII, 3, fracción IV, 5 BIS, fracciones III, IV, V, VI y IX, 57, párrafo primero, 60 BIS, 100 TER, incisos A), B) y C) y párrafo último, y 100 QUATER de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados y reformados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho, en atención al apartado VII, subapartados A, B, C.1 y C.2, de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 148, fracción VII BIS, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur y 2, fracciones X BIS, XX BIS y XXXIII BIS, 5 BIS, fracciones I, VII y VIII, y 57, párrafo segundo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados y reformados mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho; en la inteligencia de que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California Sur, con fundamento en los apartados VII, tema C.1, y VIII de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Baja California Sur, 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

⁴² “ARTÍCULO 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento quince, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, denominado "El alcance de la facultad para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas establecidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur", consistente en reconocer la validez de los artículos 79, fracción XXVII BIS, y 148, fracción VII BIS, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, y 3, fracción IV, 5 BIS, fracción IX, 100 TER, incisos A) y B) y párrafo último, y 100 QUATER de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados y reformados mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo de los párrafos del ciento treinta y tres al ciento treinta y ocho y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, denominado "La regulación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales no contraviene la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en territorios de jurisdicción federal", consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracción XXXVII, y 100 TER, inciso C), de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del párrafo doscientos catorce, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.2, denominado "Régimen de descargas y facultades locales en materia de utilización del suelo", consistente en reconocer la validez de los artículos 5 BIS, fracciones III y VI, y 57, párrafo primero, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado y reformado mediante el Decreto 2576, publicado en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en reconocer la validez del artículo 5 BIS, fracciones IV y V, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado "Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas", consistente en reconocer la validez del artículo 60 BIS de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionados mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la invalidez de su porción normativa "MIENTRAS SE OBTIENE DICHA REVOCACION O, SE TRAMITA LA RENOVACION, LA AUTORIDAD MUNICIPAL COMPETENTE SUSPENDERÁ CUALQUIER LICENCIA, PERMISO, AUTORIZACION O CONCESION MUNICIPAL CON QUE OPERE EL RESPONSABLE DE LA AFECTACION". Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1,

denominado “Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 148, fracción VII BIS, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, reformado mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa “conforme a la Ley en materia de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la Entidad”. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado “Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracciones X BIS, XX BIS y XXXIII BIS, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado “Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 5 BIS, fracciones I y VII, y 57, párrafo segundo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado y reformado mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado C.1, denominado “Regulación sobre cuestiones relacionadas con materiales o sustancias peligrosas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 5 BIS, fracción VIII, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado de Baja California Sur, adicionado mediante el Decreto 2576, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el doce de diciembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, 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 resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California Sur.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 2/2019, promovida por diputados integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Estado de Baja California Sur, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del once de enero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2019

En sesión celebrada el once de enero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 2/2019, promovida por diputados integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Estado de Baja California Sur, en contra del Decreto 2576, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de dicho Estado.

A lo largo de la discusión, manifesté mi desacuerdo con la metodología y algunas de las consideraciones de los apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

I. Voto concurrente respecto del apartado A, denominado “El alcance de la facultad para regular actividades productivas en las áreas naturales protegidas establecidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur. Análisis de los artículos 79, fracción XXVII BIS y 148, fracción VII BIS, párrafo primero, de la Constitución Local, así como de los artículos 3, fracción IV, 5 BIS, fracción IX, 100 TER, incisos A) y B) y último párrafo y 100 QUATER de la Ley Local”

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundados los argumentos de los promoventes en cuanto a que el gobierno de la entidad no puede prohibir o condicionar *cualquier* tipo de actividad dentro de estas Zonas, porque, a su juicio, (i) la prohibición o condicionamiento de actividades productivas solamente puede realizarse a través del ordenamiento ecológico del territorio y (ii) la entidad federativa sólo podría prohibir o condicionar actividades que sea competente para regular.

Por lo que respecta al primer argumento, la resolución concluye que los programas de ordenamiento ecológico y las áreas naturales protegidas no son instrumentos excluyentes en la regulación de las actividades productivas de una entidad, sino, por el contrario, debe verificarse que entre ellos existan criterios de congruencia, coordinación y ajuste y, en este sentido, que, en los programas de manejo, que son el instrumento de planeación y regulación de tales áreas, se pormenorizan los tipos de actividades que pueden realizarse dentro de ellas, en concordancia con el uso del suelo en que se establezcan.

En torno al segundo argumento, el fallo considera que las entidades federativas pueden válidamente prohibir cualquier actividad económica o productiva en las áreas naturales protegidas de su competencia, de acuerdo con el objetivo de conservación para el que fueron establecidas.

En consecuencia, se reconoce la validez de las normas impugnadas.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando comparto el reconocimiento de validez, no coincido con la metodología adoptada, en particular, con la calificación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación como áreas naturales protegidas de carácter estatal y, por consiguiente, con la mayoría de las consideraciones de este apartado.

Del procedimiento de reforma tanto a la Constitución Política como a la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, ambas del Estado de Baja California Sur, así como de su denominación y regulación en las normas impugnadas, se desprende que estas zonas fueron creadas para prevenir la contaminación en ciertas áreas del territorio estatal coincidentes con una cuenca hidrológica donde exista aprovechamiento de agua pluvial en sus diversos usos.

En este sentido, lo que se pretende evitar es la contaminación del agua y el suelo en estas zonas adyacentes a las fuentes de abastecimiento de recursos hídricos y no la protección como tal de áreas en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad humana o cuyos ecosistemas y funciones integrales requieren ser preservados y restaurados. Desde luego que estas zonas deben ser protegidas, pero no porque cuenten con características particulares, como las áreas naturales protegidas, sino por su cercanía con fuentes de suministro de agua; sin que se busque preservar el ciclo hidrológico en las cuencas —uno de los objetivos de las áreas naturales protegidas que destaca la resolución— ni prevenir directamente su contaminación.

De esta forma, considero que la cuestión efectivamente planteada por los promoventes debe ser analizada en el marco de la competencia de la entidad federativa para prevenir la contaminación del agua y el suelo, establecida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley de Aguas Nacionales (LAN).

Ahora bien, de la interpretación sistemática de los artículos 7, fracciones IV, VI, VIII y X¹, 118 a 133² y 134 a 144³ de la LGEEPA y 85 a 96⁴ de la LAN, se advierte que las entidades federativas tienen competencia para prevenir y controlar la contaminación en aguas de jurisdicción local, aguas nacionales que tengan asignadas y aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como la generada por actividades no consideradas altamente riesgosas para el ambiente, los residuos sólidos e industriales no considerados como peligrosos y el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación.

Así pues, el establecimiento de las Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación y la prohibición de llevar a cabo *cualquier tipo de actividad* que cause o pueda causar contaminación o desequilibrio ecológico en estas Zonas —a que se refieren los artículos 79, fracción XXVII BIS, de la Constitución Local⁵ y 3, fracción IV, 100 TER, incisos A) y B) y párrafo último y 100 QUATER de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente⁶— deben entenderse en el contexto de las referidas facultades y de la atribución con que cuenta la entidad para diseñar instrumentos de política ambiental en bienes y zonas de jurisdicción local, de acuerdo con la fracción II del citado artículo 7 de la LGEEPA⁷.

En este tenor, contrario a lo afirmado por los accionantes y coincidiendo con lo que se señala en el fallo, el ordenamiento ecológico no es el único instrumento de política ambiental en que pueden regularse actividades productivas, debiendo existir en todo caso congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos instrumentos que se contemplan; razón por la cual resulta, no sólo válido, sino necesario, que, particularmente, los artículos 148, fracción VII BIS, párrafo primero, de la Constitución Local⁸ y 5 BIS, fracción IX, de la Ley Estatal⁹ prevean la incorporación de los decretos en que se establezcan las Zonas de Salvaguarda Territoriales a los planes y

¹ **ARTÍCULO 70.-** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: (...)

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley; (...)

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley; (...)

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas; (...)

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras; (...).

² Título Cuarto, Protección al Ambiente; Capítulo III, Prevención y Control de la Contaminación del Agua y de los Ecosistemas Acuáticos.

³ Título Cuarto, Protección al Ambiente; Capítulo IV, Prevención y Control de la Contaminación del Suelo.

⁴ Título Séptimo, Prevención y Control de la Contaminación de las Aguas y Responsabilidad por Daño Ambiental; Capítulo I, Prevención y Control de la Contaminación del Agua.

⁵ **79.-** Son facultades y obligaciones del Gobernador: (...)

XXVII BIS.- Decretar por causas de utilidad pública Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, en términos de lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente vigente en la Entidad. (...)

⁶ **ARTÍCULO 3.-** PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE CONSIDERAN DE UTILIDAD PÚBLICA: (...)

IV.- EL ESTABLECIMIENTO DE ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN. (...)

ARTÍCULO 100 TER.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO PODRÁ DECRETAR POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA, ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, CON SUJECCIÓN A LO SIGUIENTE:

A).- LOS DECRETOS DEBERÁN SER PUBLICADOS EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO;

B).- SERÁN DECRETADAS CON EL OBJETIVO DE EVITAR LA PRÁCTICA DE CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD O ACTIVIDADES QUE CAUSEN O PUEDAN CAUSAR CONTAMINACIÓN, DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO O AFECTAR EL EQUILIBRIO DE LOS ECOSISTEMAS, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL, ASÍ COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS; (...)

LOS CIUDADANOS, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, CÁMARAS EMPRESARIALES Y LA SOCIEDAD EN GENERAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, MEDIANTE PETICIÓN ESCRITA, PACÍFICA Y RESPETUOSA, ASÍ COMO EL CONGRESO DEL ESTADO MEDIANTE ACUERDO DEL PLENO, PODRÁN SOLICITAR AL GOBERNADOR DEL ESTADO QUE EJERZA SU FACULTAD DE DECRETAR "ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN" DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 100 QUATER.- EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN SE LLEVARÁ A CABO EN EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE LOS GOBIERNOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS, DISPUESTA EN LAS FRACCIONES IV Y X DEL ARTÍCULO 4 Y FRACCIONES I Y XVIII DEL ARTÍCULO 5 DE LA PRESENTE LEY, PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACIÓN.

⁷ **ARTÍCULO 70.-** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: (...)

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación; (...).

⁸ **148.-** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: (...)

VII BIS.- Incorporar a los planes y programas de desarrollo urbano como uso de suelo de conservación, los decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Zonas de Salvaguarda Territoriales para la Prevención de la Contaminación, emitidas por el Gobernador del Estado. (...)

⁹ **ARTÍCULO 5 BIS.-** CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR LA CONTAMINACIÓN EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, LAS DESCARGAS SE SUJETARÁN AL SIGUIENTE RÉGIMEN: (...)

IX.- EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, IMPLEMENTARÁN LAS MEDIDAS LEGALES NECESARIAS PARA ASEGURAR QUE EL RÉGIMEN DISPUESTO EN EL PRESENTE ARTÍCULO SE INCORPORE PLENAMENTE, CON CARÁCTER OBLIGATORIO Y PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES CONSEQUENTES, EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y DE DESARROLLO URBANO, CONFORME A LA PRESENTE LEY Y A LA LEY EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO.

programas de desarrollo urbano municipales, como uso de suelo de conservación, así como la del régimen de descargas para prevenir y evitar la contaminación en las Zonas a los planes y programas de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano del Estado.

De igual modo, contrario a lo que alegan los promoventes y coincidiendo también con lo que se indica en la sentencia, las Zonas de Salvaguarda Territoriales no son Zonas Intermedias de Salvaguarda, de competencia federal, en términos del artículo 148 de la LGEEPA¹⁰, pues no tienen por objeto garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, a través del establecimiento de restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos a la población; sino, como se ha explicado, prevenir la contaminación del agua y el suelo en zonas adyacentes a las fuentes de abastecimiento de recursos hídricos.

II. Voto concurrente respecto del apartado B, denominado “La regulación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales no contraviene la prohibición de establecer áreas naturales protegidas en territorios de jurisdicción federal. Análisis de los artículos 2, fracción XXXVII y 100 TER, inciso C), de la Ley Local”

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundado el argumento de los promoventes en cuanto a que tanto las Zonas de Salvaguarda Territoriales (previstas en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente) como las áreas de protección de recursos naturales (previstas en la LGEEPA) coinciden en sus características, principalmente, en que se establecen para proteger cuencas hidrológicas; sobre la base de que las áreas naturales protegidas que las entidades federativas están facultadas para decretar pueden coincidir en sus objetivos y características con las áreas naturales de carácter federal, sin que ello contravenga el marco de distribución de competencias previsto en la LGEEPA, en términos de los artículos 27, 73, fracción XXIX-G y 124 de la Constitución General¹¹.

Adicionalmente, la resolución señala que la regulación prevista en la norma impugnada no da pie a interpretar que las Zonas de Salvaguarda *puedan* o *deban* establecerse en territorios previamente declarados como áreas naturales protegidas de carácter federal, simplemente por no haberse replicado en la legislación local la prohibición prevista en el artículo 46, párrafo tercero, de la LGEEPA¹².

Por último, el fallo indica que, aun cuando las entidades federativas no pueden, en principio, establecer áreas naturales protegidas en zonas que hubieran sido declaradas como tales por la Federación, el propio artículo 46, párrafo tercero, de la LGEEPA prevé una excepción a ese supuesto, precisamente relacionado con las áreas de protección de recursos naturales.

Por lo tanto, se reconoce la validez de las normas impugnadas.

b) Razones del voto concurrente

Aunque comparto el reconocimiento de validez, no coincido, al igual que en el apartado anterior, con la calificación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales como áreas naturales protegidas de carácter estatal, en los términos apuntados y, por ende, con la mayoría de las consideraciones de este apartado.

¹⁰ **ARTÍCULO 148.-** Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población.

¹¹ **Art. 27.-** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (...)

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (...)

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

¹² **ARTÍCULO 46.-** (...)

Los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas de las entidades federativas y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo. (...)

En mi opinión, el argumento de los promoventes es infundado, pues, de la regulación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales, en específico, de los artículos 2, fracción XXXVII y 100 TER, inciso C), de la Ley Estatal¹³, solamente se advierte que éstas deben ser coincidentes en su delimitación con las cuencas hidrológicas establecidas geográficamente por la CONAGUA que tengan como característica el aprovechamiento de agua pluvial para diversos usos; de donde no se sigue que puedan ser establecidas en áreas naturales protegidas declaradas previamente por la Federación, particularmente, en áreas de protección de recursos naturales, destinadas a la preservación, entre otros, de las cuencas hidrográficas, de acuerdo con los artículos 46, fracción VI y 53 de la LGEEPA¹⁴.

En este sentido, el establecimiento de estas Zonas debe entenderse en el contexto de la distribución de competencias prevista —en lo que aquí interesa— en los artículos 5, fracción II, y 7, fracción II, de la LGEEPA¹⁵, conforme a los cuales corresponde a la Federación la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en esta ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción federal; y a las entidades federativas la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación.

III. Voto concurrente respecto del apartado C.2, denominado “Régimen de descargas y facultades locales en materia de utilización del suelo. Análisis de los artículos 5 BIS, fracciones III y VI y 57, párrafo primero, de la Ley Local”

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundados los argumentos de los promoventes, partiendo de dos premisas: (i) la facultad para regular las descargas en cuerpos receptores catalogados como aguas nacionales es exclusiva del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución General¹⁶ y (ii) el suelo es un cuerpo receptor de jurisdicción federal si tiene el potencial de contaminar los acuíferos subterráneos u otros cuerpos receptores de la misma jurisdicción.

¹³ **ARTÍCULO 2.-** PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDE POR: (...)

XXXVII.- ZONA DE SALVAGUARDA TERRITORIAL PARA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN. AQUELLA ZONA DEL TERRITORIO ESTATAL DELIMITADA POR UNA DIVERSIDAD TOPOGRÁFICA, EN LA QUE COEXISTEN SUELO, FLORA, FAUNA Y OTROS RECURSOS NATURALES RELACIONADOS CON ÉSTOS Y EL MEDIO AMBIENTE, COINCIDENTE CON ALGUNA CUENCA O CUENCAS HIDROLÓGICAS DONDE EXISTAN APROVECHAMIENTO DEL AGUA PLUVIAL EN SUS DIVERSOS USOS.

ARTÍCULO 100 TER.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO PODRÁ DECRETAR POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA, ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, CON SUJECCIÓN A LO SIGUIENTE: (...)

C).- LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN QUE SE CONSTITUYAN SERÁN COINCIDENTES EN SU DELIMITACIÓN CON LAS CUENCAS HIDROLÓGICAS YA ESTABLECIDAS GEOGRÁFICAMENTE POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA Y QUE TENGAN COMO CARACTERÍSTICA EL APROVECHAMIENTO DE AGUA PLUVIAL PARA DIFERENTES USOS. (...)

¹⁴ **ARTÍCULO 46.-** Se consideran áreas naturales protegidas: (...)

VI. Áreas de protección de recursos naturales; (...)

ARTÍCULO 53.- Las áreas de protección de recursos naturales, son aquellas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal, siempre que dichas áreas no queden comprendidas en otra de las categorías previstas en el artículo 46 de esta Ley.

Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones.

En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

¹⁵ **ARTÍCULO 50.-** Son facultades de la Federación: (...)

II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; (...)

ARTÍCULO 70. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: (...)

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación; (...)

¹⁶ **Art. 27.-** (...)

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas. (...)

De esta forma, se reconoce la validez de:

- La fracción III del artículo 5 BIS de la Ley Estatal¹⁷, en tanto no viola el ámbito competencial de la Federación, al no referirse a descargas en cuerpos receptores que puedan ser considerados bienes de jurisdicción federal o que requieran autorización de las autoridades federales, por contener sustancias o materiales peligrosos; además de no dar lugar a confusión respecto de las autoridades ante las que debe tramitarse la evaluación de impacto ambiental, pues, de su interpretación sistemática con los artículos 20 y 21 de la citada ley, se concluye que se refiere al procedimiento de autorización en materia de impacto ambiental local.
- La fracción VI del artículo 5 BIS de la Ley Estatal¹⁸, ya que, al prever la obligación de obtener una autorización de impacto ambiental y una licencia de uso de suelo, no invade las competencias de la Federación en los ámbitos respectivos, porque la primera es local y se encuentra regulada en la propia ley y la segunda es una competencia que recae en las autoridades locales, por involucrar un área natural protegida de carácter estatal.
- El artículo 57, párrafo primero, de la Ley Estatal¹⁹, por no interferir con las facultades de la Federación para reglamentar todo lo referente a descargas en cuerpos receptores de jurisdicción federal, ya que sólo se refiere a cualquier cuerpo o corriente de jurisdicción estatal o a los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, de competencia local.

b) Razones del voto concurrente

Aun cuando comparto el reconocimiento de validez, no coincido, al igual que en los apartados anteriores, con la calificación de las Zonas de Salvaguarda Territoriales como áreas naturales protegidas de carácter estatal, en los términos apuntados, la cual se retoma como parte de las consideraciones relacionadas con la fracción VI del artículo 5 BIS de la Ley Estatal²⁰.

En mi opinión, la expresión “*cualquier* tipo de descarga de material de desecho, sustancia o residuo utilizado o generado en *cualquier* tipo de actividad y que puedan verter o infiltrarse a *cualquier* cuerpo de agua”, contenida en la referida norma, debe entenderse en el marco de la competencia que la LGEEPA otorga a las entidades federativas para prevenir y controlar la contaminación en aguas de jurisdicción local, aguas nacionales que tengan asignadas y aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como la generada por actividades no consideradas altamente riesgosas para el ambiente, los residuos sólidos e industriales no considerados como peligrosos y el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación; con lo cual la autorización de impacto ambiental y la licencia de uso de suelo a las que se refiere son las que corresponde emitir a las autoridades locales.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho 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 once de enero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 2/2019, promovida por diputados integrantes de la Décimo Quinta Legislatura del Estado de Baja California Sur. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹⁷ **ARTÍCULO 5 BIS.-** CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR LA CONTAMINACIÓN EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, LAS DESCARGAS SE SUJETARÁN AL SIGUIENTE RÉGIMEN: (...) **III.-** LAS DESCARGAS REQUIEREN DE AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL EN TÉRMINOS DE LA PRESENTE LEY, PARA CUYA EVALUACIÓN SE ATENDERÁ AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL, ASÍ COMO AL PRINCIPIO 15 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS. (...)

¹⁸ **ARTÍCULO 5 BIS.-** CON EL OBJETO DE PREVENIR Y EVITAR LA CONTAMINACIÓN EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, LAS DESCARGAS SE SUJETARÁN AL SIGUIENTE RÉGIMEN: (...) **VI.-** LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN LAS ZONAS DE SALVAGUARDA TERRITORIALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN, QUE INVOLUCRE LA EMISIÓN O LIBERACIÓN AL MISMO DE CUALQUIER TIPO DE DESCARGA DE MATERIAL DE DESECHO, SUSTANCIA O RESIDUO UTILIZADO O GENERADO EN CUALQUIER TIPO DE ACTIVIDAD Y QUE PUEDAN VERTER O INFILTRARSE A CUALQUIER CUERPO DE AGUA, REQUIERE DE LICENCIA DE USO DE SUELO, PREVIA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL CONFORME A LA PRESENTE LEY. (...)

¹⁹ **ARTÍCULO 57.-** NO PODRÁN DESCARGARSE O INFILTRARSE EN CUALQUIER CUERPO O CORRIENTE DE JURISDICCIÓN ESTATAL O A LOS SISTEMAS DE DRENAJE Y ALCANTARILLADO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, AGUAS QUE CONTENGAN CONTAMINANTES SIN PREVIO TRATAMIENTO O SIN EL PERMISO O AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TURISMO, ECONOMÍA Y SUSTENTABILIDAD DEL GOBIERNO DEL ESTADO O DEL MUNICIPIO RESPECTIVO. (...)

²⁰ Supra nota 18.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Juan Luis González Alcántara Carrancá y 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 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019

PROMOVENTES: FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO:

ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO

Vo.Bo.

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

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

RESULTANDO:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Mediante oficio presentado el diez de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Alejandro Gertz Manero**, quien se ostenta como **Fiscal General de la República**, promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 144, fracción V, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa **"de inhabilitación perpetua"**, reformado mediante Decreto 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de la entidad el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, señalando como autoridades emisora y promulgadora de la mencionada norma, al Congreso y Gobernador de la entidad federativa en comento.

Asimismo, por oficio presentado el diez de junio ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa **"hasta la inhabilitación perpetua"** y V, en la porción normativa **"perpetua"**, del Código Penal para el Estado de Jalisco; y 117, numeral 1, en la porción normativa **"y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción"**, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios. Ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el once de mayo de dos mil diecinueve.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

Código Penal para el Estado de Jalisco:

"Artículo 144. Para los efectos de este título:

[...]

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer **la sanción de inhabilitación perpetua** bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo".

Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios:

"Artículo 117.

1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; **con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción**".

SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. El Fiscal General de la República estimó violado el artículo 1, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación.

- **Vulneración al principio de trato igual ante la ley.** En esencia, considera que la fracción V del artículo 144 del Código Penal de Jalisco resulta inconstitucional toda vez que **"pretende sancionar de forma más severa a los gobernados, por encima de los empleados públicos"**, cuando, en todo caso, la regla general es la aplicación de penas más elevadas al servidor público, por la especial naturaleza de la función.

Habida cuenta que el legislador local **"no señala porqué hace esta distinción de trato entre sujetos activos"**, por lo que no existe justificación ni razonabilidad para tal diferenciación; de ahí que la norma punitiva **"no comulga con los alcances del principio de igualdad jurídica"** que consagra el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues existe un trato diferenciado respecto de los servidores públicos que incurran en los mismos actos de corrupción.

- Ello es así, ya que no existe igualdad en la aplicación de la norma, puesto que, en un caso concreto, por una misma conducta típica en materia de hechos de corrupción, donde hipotéticamente se dañara el mismo bien jurídico en igual proporción, *se impondría la pena en forma diferenciada*.

Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** estimó violados los artículos 1, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- **Vulneración a la proscripción de penas excesivas y desproporcionales [impugnación del precepto 144, fracciones IV y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco].** En principio, estima que el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción **"la inhabilitación perpetua"** del servidor público, resulta inconstitucional **"por ser una pena desproporcionada y excesiva"**.

Ello, toda vez que, si bien establece una sanción mínima cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido excedió de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, lo cierto es que **"la imposibilidad perpetua de ocupar un cargo público [...] constituye una pena excesiva y desproporcionada; y por tanto, inusitada"**.

- En otras palabras, la inhabilitación perpetua, al no permitir a la persona volver a desempeñarse como servidor público, **"es una sanción inusitada, toda vez que no corresponde con los fines que persigue la pena"**, pues la pena debe buscar la reinserción de la persona que ha cometido el ilícito, **"lo cual no se logra con sanciones tan severas, dado que no permiten reinsertar en la sociedad a la persona"**.
- Por otra parte, considera que la diversa fracción V del citado precepto normativo, al prever que cuando el responsable *tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica*, **"el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**, establece una *sanción fija* consistente en la inhabilitación perpetua para contratar con la administración pública local, para todos los casos en que los particulares comentan actos de corrupción, por lo que constituye **"una pena desproporcionada, excesiva, inmutable e inflexible, que no permite al juzgador su individualización"**.

Por lo anterior, la inhabilitación perpetua, tratándose de particulares, se constituye como una pena desproporcionada, excesiva, invariable e inflexible, contraria al principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional, **"ya que no establece límites mínimos y máximos para su aplicación"**, lo que acarrea como consecuencia que, al momento de aplicarse, el juzgador se encuentre imposibilitado para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, reincidencia, entre otros.

- No es óbice a lo anterior que la norma impugnada disponga que la sanción de inhabilitación perpetua en el caso de particulares *se impondrá bajo los términos establecidos en la fracción IV del mismo artículo*, la cual señala en sus incisos a) y b) la gradación de la sanción de inhabilitación.

Ello, pues si bien podría llegar a interpretarse que la inhabilitación para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, incluso en el caso de particulares, se realizará conforme a la gradación referida, **"lo cierto es que la fracción V impugnada es clara en disponer que cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**. Es por ello, que la inhabilitación perpetua, resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, por ser una sanción excesiva, desproporcionada y, por tanto, inusitada.

- **Invasión a la esfera competencial del legislador federal [impugnación del precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios].** Una vez precisado lo anterior, la Comisión accionante estima que el precepto administrativo impugnado resulta inconstitucional, al establecer como pena administrativa la **"la inhabilitación perpetua"** del servidor público.

Se dice lo anterior ya que establece **"parámetros diferenciados, para la sanción de las faltas administrativas, a los establecidos por la Ley General de la materia"**, lo que genera incertidumbre para los operadores jurídicos y los destinatarios de la norma sobre las disposiciones que deben aplicarse al momento de sancionar de dichas faltas.

- En efecto, la disposición impugnada **"distorsiona el Sistema Nacional Anticorrupción"**, previsto en el texto constitucional y desarrollado entre otros ordenamientos, en **"la Ley General de Responsabilidades Administrativas"**. Ello, toda vez que el artículo 73, fracción XXIX-V, **"establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas graves"**.

Habida cuenta que en el artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevé que la sanción por faltas administrativas que se determine *para los particulares* consistente en la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, **"será de carácter temporal"**, por un periodo que no será menor de tres meses **"ni mayor de ocho años"**, tratándose de personas físicas, y de tres meses **"a diez años"**, en el supuesto de personas morales.

- Contrario a lo anterior, la disposición impugnada establece la posibilidad de **"inhabilitación perpetua"**, lo que genera parámetros diferenciados a los determinados por la Ley General de la materia.

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveídos de once de junio de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a las que les correspondieron los números **59/2019** -Fiscalía General de la República- y **60/2019** -Comisión Nacional de los Derechos Humanos-, decretó su acumulación atento a que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado y, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de catorce de junio de dos mil diecinueve el Ministro instructor requirió al promovente de la acción de inconstitucionalidad **59/2019**, para que en el plazo de tres días hábiles presentara en copia certificada la documentación que lo acredite como Fiscal General de la República, apercibido que, de no cumplir con ello, se le impondría una multa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles. En el mismo proveído, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad **60/2019**, ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes.

Mediante proveído de dos de julio de dos mil diecinueve se tuvo por desahogado el requerimiento hecho al Fiscal General de la República y se le reconoció la personalidad que ostenta como promovente de la Acción de Inconstitucionalidad **59/2019**, y se admitió a trámite.

CUARTO. Informe de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representado por su Mesa Directiva, señaló:

- En principio, considera que los actos de corrupción han sido incrementados en el Estado de Jalisco, generando consecuencias que inciden en el bien común de la sociedad, convirtiéndose entonces en una conducta que necesita de la implementación de medidas que no sólo prevengan su aplicación, sino también que sancione a quienes participen en dichos actos de corrupción.

Así, el objetivo o fin inmediato del legislador de Jalisco al establecer la cuantía de inhabilitación perpetua, no es otro que instrumentar una determinada política criminal. Como resultado de la legitimidad democrática con la que posee tal poder legislativo, cuenta con un amplio margen de apreciación para establecer el contenido de las normas penales de sanción.

- También, resulta oportuno mencionar que, con la inhabilitación perpetua o vitalicia a los servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, no se violenta la proporcionalidad establecida en el artículo 22 constitucional, *ya que los delitos de corrupción impactan de manera directa bienes jurídicos tutelados de primer orden y que de los delitos de corrupción se pueden derivar problemas más graves como la inseguridad y la falta de recursos en el Estado y los Municipios* para proporcionar servicios públicos de salud, educación, transportes, parques y jardines y su equipamiento, entre muchos otros.

- Habida cuenta que la pena e inhabilitación perpetua o de por vida para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, *no es inusitada ni trascendental, dado que lo que proscribe el artículo 22 constitucional al respecto, es el contenido mismo de la pena, esto es, que se convierta en una práctica inhumana*, como en forma ejemplificativa lo destaca el propio precepto al prohibir las penas de mutilación y de infamia, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie, así como que sean trascendentales, esto es, que afecten a la familia del delincuente.

Lo anterior es así, *ya que de haber sido la intención del Constituyente establecer un límite en la duración de las penas de inhabilitación para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participarán en delitos de corrupción, así lo hubiera asentado*, pero no lo hizo, sino que dejó al legislador ordinario determinar cuáles son las conductas delictivas y la penalidad que debe corresponderle a cada una de ellas.

- Por otra parte, la pena de inhabilitación perpetua para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, no es excesiva, ya que el calificativo de pena "excesiva" está circunscrita por el multicitado artículo 22 constitucional a la de multa, como aquellas que son prohibidas, *por lo tanto no cabe aceptar por extensión que también debe incluirse a la pena de inhabilitación perpetua o de por vida para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción*, pues ha de entenderse que en este supuesto lo 'excesivo' no se refiere a la duración propia de la inhabilitación, sino a que no se encuentre acorde con la gravedad de la conducta delictiva, *esto es, que la sanción exceda desproporcionalmente al hecho delictuoso*.
- Aunado a lo anterior, estima la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Sistema Nacional Anticorrupción, así como la Ley y Sistema local atinentes, *no han sido suficientes para inhibir y erradicar la corrupción en Jalisco y esto se ha convertido en un impedimento para el crecimiento económico y evita la consolidación del sector productivo*. Su impacto negativo a la desconfianza ciudadana en las instituciones, ya que también deteriora el tejido social, aumenta las desigualdades y tiene un gran impacto en las finanzas públicas.

Máxime que la pena de inhabilitación perpetua para servidores públicos o personas físicas o jurídicas que participen en delitos de corrupción, encuentra fundamento en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

- Por tanto, la ejecución de la sanción de inhabilitación perpetua para las personas físicas o jurídicas que cometan actos de corrupción tiende fundamentalmente a salvaguardar los procedimientos de contratación previniendo que en casos futuros, los mismos participantes puedan infringir nuevamente el principio sustancial de honradez que rige en los procedimientos de contratación, acorde con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y evitar que se otorgue un contrato a alguna persona respecto de la cual existe sospecha sobre su falta de honradez ante la infracción cometida, dicha disposición está plenamente justificada.

El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en representación del **Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco**, señaló:

- No asiste la razón a la Comisión actora toda vez que, si la apreciación de la proporcionalidad de las penas corresponde a los órganos legislativos, es inconcuso que las estimaciones de inconstitucionalidad de la norma que formula la Comisión actora *no tienen cabida en nuestro sistema de Derecho*.

Cierto, el Constituyente estableció que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, y en el caso, la apreciación de los bienes jurídicos afectados corresponde, en principio, al legislador, quien no es sino la representación popular, y quienes para el caso concreto estimaron al establecer las penas reclamadas, para actos de corrupción, que éstas deben ser ejemplares para inhibir y erradicar dichas conductas que tanto lastiman a nuestra sociedad.

- En conclusión, si en el caso se encuentra plenamente demostrado que el legislador ponderó debidamente la proporcionalidad de la pena atendiendo al bien jurídico tutelado, es inconcuso que no existe ninguna violación al texto constitucional, sino por el contrario, la norma reclamada fue emitida acorde a nuestro marco constitucional y por ende debe reconocerse su validez.

Finalmente, resultan infundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Fiscalía General de la República en contra del mismo artículo 144 del Código Penal, ya que las diferentes penalidades que establece el precepto reclamado del Código Penal para el Estado de Jalisco, guardan relación a si el sujeto activo del ilícito es o no servidor público y en su caso, el monto de lo defraudado.

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

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa **"hasta la inhabilitación perpetua"** y V, en la porción normativa **"de inhabilitación perpetua"** del Código Penal para el Estado de Jalisco, y 117, numeral 1, en la porción normativa **"y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción"**, de la Ley General de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos reformados mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado el 11 de mayo de 2019, en el Periódico Oficial de dicho Estado.

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

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

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

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

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

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el domingo doce de mayo y concluyó el **lunes diez de junio del mismo año**.

En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **lunes diez de junio de dos mil diecinueve**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

1. De la Fiscalía General de la República. La acción de inconstitucionalidad promovida fue signada por **Alejandro Gertz Manero**, en su carácter de **Fiscal General de la República**, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal, establece lo siguiente:

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

[...]

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

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

[...]

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales **y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal**, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones".

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 144, fracción V, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa "de inhabilitación perpetua", reformado mediante decreto número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de mayo de 2019, el **Fiscal General de la República cuenta con legitimación necesaria para hacerlo**¹.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001 y P./J.92/2006:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna"².

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal"³.

2. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno de los Senadores de la República.

De conformidad con el artículo 15, fracciones I y XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴, el Presidente de ese órgano autónomo constitucional se encuentra facultado para ejercer la representación legal de la referida Comisión y para **"[p]romover 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"**.

¹ **"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

[...]

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, y [...]"

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV. Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823.

³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV. Julio de 2006. Tesis: P./J. 92/2006. Página: 818.

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

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

[...]

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

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto 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".**

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa **"hasta la inhabilitación perpetua"** y V, en la porción normativa **"perpetua"**, del Código Penal para el Estado de Jalisco; y 117, numeral 1, en la porción normativa **"y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción"**, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal"⁵.

CUARTO. Causas de improcedencia. En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

⁵ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página: 1513.

QUINTO. Estudio. De los conceptos de invalidez hechos valer se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar:

- (1) Si el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, *resulta contrario a la prohibición de penas excesivas y desproporcionales, así como al principio de igualdad jurídica*; y
- (2) Si el artículo 117, numeral 1, de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, *viola el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional*, al establecer penas diferenciadas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

1. Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada. En primer término, es menester examinar si el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, *establece penas excesivas* en detrimento del precepto 22 de la Constitución Federal.

Como se ha expuesto en el presente fallo, la Comisión demandante considera que el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, al establecer como sanción *la inhabilitación perpetua del servidor público*, impone una pena desproporcionada y excesiva.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta **fundado** tal concepto de invalidez y, para establecer las razones de ello, es oportuno tener en cuenta el contenido de la porción normativa impugnada:

"Artículo 144. Para los efectos de este título:

[...]

IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, **independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público** y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, **de acuerdo a los siguientes criterios:**

[...]

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito **exceda el límite señalado en el inciso anterior** [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], **se aplicará la inhabilitación** (sic) será desde los treinta años **hasta la inhabilitación perpetua**".

Como se aprecia del anterior enunciado normativo, el legislador local optó por establecer, *como pena adicional* a las diversas establecidas en el Título Séptimo -referente al catálogo de los "Delitos por hechos de corrupción"- del propio Código Penal para el Estado de Jalisco, **la inhabilitación de los servidores públicos, misma que podrá ser impuesta desde los treinta años hasta en forma perpetua**. Es decir, en el presente caso la sanción impugnada no atiende a la comisión específica de algún tipo delictivo, *sino que es una pena de naturaleza adicional o accesoria a las diversas impuestas por alguno de los delitos por hechos de corrupción*.

En otras palabras, la inhabilitación perpetua para el servidor público en tal entidad federativa, no atiende a la comisión de un determinado tipo penal, *sino que se traduce en una pena genérica que deberá de imponerse en el caso de que se cometa cualesquiera de los delitos previstos por los preceptos 145 a 154 del referido Código Penal*, esto es: **(I)** ejercicio indebido y abandono del servicio público; **(II)** abuso de autoridad; **(III)** cohecho; **(IV)** peculado; **(V)** concusión; **(VI)** delitos cometidos en la custodia o guarda de documentos; **(VII)** uso ilícito de atribuciones y facultades; **(VIII)** enriquecimiento ilícito; y **(IX)** delitos cometidos en la administración pública y en otros ramos del poder público. Ello, siempre y cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito de que se trate, *exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*.

Ahora, para determinar si dicha sanción resulta apegada al principio de proporcionalidad de la pena, fuerza es verificar que **exista una relación razonable entre el bien jurídico protegido por el tipo penal y la pena prevista**. Por ello, se debe verificar que la decisión legislativa **permita ser explicada racionalmente a la luz de su propio interés en la protección del bien jurídico en cuestión**.

En otras palabras, si bien el legislador, en materia penal, tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, lo cierto es que, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, **a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano**.

Por esa razón, se proceden a examinar: **(I) los elementos de ponderación** que se le otorgan al juzgador para fijar la pena -esto es, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, y el grado de reprochabilidad-; **(II) el daño al bien jurídico protegido**; **(III) el tipo y grado de afectaciones** que conlleva para el infractor esa sanción -cuantía de la pena-; y **(IV) finalmente, la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la reinserción del sentenciado**⁶.

1.1.1. Los elementos de ponderación que se le otorgan al juzgador para fijar la pena. En principio, se estima necesario analizar los requisitos o exigencias normativas que deben ser atendidas por el juez penal para poder imponer la sanción impugnada, es decir, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, y el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que al resolver la contradicción de tesis **147/2008-PS**, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que una pena deviene excesiva y desproporcional, cuando los preceptos normativos respectivos **"no señalan bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice"**; y especialmente, cuando **"no permiten establecer su determinación en relación con la responsabilidad del sujeto infractor"**.

Además, si la sanción se encuentra configurada legislativamente "de forma fija", es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional, pues tal inflexibilidad **"no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido"**, es decir, con ello se impide que el juez tome en cuenta para su aplicación, entre otros factores, **"el daño al bien jurídico protegido [...] así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 42/2009, que se lee bajo el rubro: **"INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**⁷.

Ahora bien, respecto a la sanción de inhabilitación perpetua del servidor público, prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, debe tenerse en cuenta que el legislador no estableció su aplicación en forma fija ni automática, sino que *previó un mínimo y un máximo punitivo*, a saber: **"desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua"**.

Asimismo, respecto a los parámetros normativos con los que cuenta el juzgador *para dilucidar y ponderar la forma de individualizar tal pena, entre tal mínimo y máximo sancionatorio previsto por el legislador*, debe tenerse en cuenta, en principio, que se establece un parámetro pecuniario que sirve de base o "piso" para la imposición sancionatoria, a saber, que **el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**.

En ese sentido, *la verificación y comprobación del monto de afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito*, no sólo se constituye como un requisito necesario para poder aplicar la pena mínima de inhabilitación referida -esto es, de treinta años-, **sino que la entidad financiera que el delito genera en perjuicio de la hacienda pública o en beneficio del servidor público, también constituye un parámetro de individualización sancionatorio que permite al juzgador graduar la pena entre esos límites mínimos y máximos**.

Aunado a lo anterior, este Alto Tribunal se percató de que el monto económico que genera, ya en perjuicio del Estado, ya en beneficio del infractor o de terceros, la comisión de la conducta delictiva **no es el único parámetro normativo con el que cuenta el juzgador para aplicar la sanción al caso concreto**.

Ello, pues esa determinación *atiende tanto a parámetros establecidos por el propio "subsistema penal", como por reglas comunes o generales previstas en el citado Código Penal, para la aplicación de las sanciones en él previstas*. En efecto, por lo que hace a los restantes parámetros contenidos en el subsistema penal en el que se encuentra la sanción combatida, debe precisarse que el artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, establece lo siguiente:

⁶ Los anteriores parámetros se derivan de la ya citada jurisprudencia P./J. 102/2008 intitulada: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA", así como de los amparos directos en revisión 2556/2011 y 5654/2016 del índice de la Primera Sala.

⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX. Julio de 2009. Página: 218. Novena Época.

"Artículo. 144. [...]

II. Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o de confianza; el grado de responsabilidad del encargo; su antigüedad en el empleo; sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de servidor público de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena;

[...]

IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público [...] de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, para sí o para diversa persona o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa persona por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], **se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.**

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 145, 147, 148, 152 y 153 sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo cargo se encuentre sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas (sic) hasta en un tercio;

Cuando los delitos a los que se refiere el presente título, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad".

Por otra parte, en cuanto a los parámetros de individualización generales que debe observar el juez penal en la individualización de la pena correspondiente, debe tenerse en cuenta que los preceptos 55, 56 y 57 del citado Código Penal establecen lo siguiente:

APLICACIÓN DE SANCIONES**CAPÍTULO I****Reglas Generales**

"Artículo 55. Dentro de los límites fijados por la ley, **los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución, las peculiares del sentenciado y las demás señaladas en el artículo siguiente.**

Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones penales se **estará a lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Penales, y además se tendrá en cuenta:**

I. La naturaleza de la acción u omisión, los medios empleados para ejecutarla, la gravedad del daño causado y el peligro corrido;

II. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres y la conducta precedente del sujeto, los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir y sus condiciones socioeconómicas. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

III. Las condiciones especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito y los demás antecedentes o condiciones personales que estén comprobados;

IV. Los vínculos de parentesco, matrimonio, concubinato, de amistad o nacidos de otras relaciones sociales; y

V. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren la mayor o menor peligrosidad del sentenciado.

El juez de control o el tribunal deberán de tomar conocimiento directo del sujeto activo, del pasivo y de las circunstancias del hecho, en la medida requerida para cada caso y, en su caso, los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes".

[...]

Artículo 57. Además de las circunstancias señaladas en el artículo anterior, entre otras, **se tomarán en consideración:**

I. Para agravar el grado de punibilidad del sentenciado, salvo cuando estén previstas en la ley como elementos o calificativas del delito de que se trate:

- a) Cometer el delito con el auxilio de otras personas. Particularmente si se trata de personas menores de edad o con discapacidad;
- b) Cometer el delito con motivo de una catástrofe pública o desgracia privada que hubiera sufrido la víctima;
- c) Haber ocasionado el delito consecuencias sociales graves o haber puesto en peligro o afectado a un grupo o sector de la población;
- d) La utilización para la comisión del delito, por parte del sentenciado, de habilidades o conocimientos obtenidos por haber pertenecido a un cuerpo de seguridad pública o privada;

II. Para disminuir el grado de punibilidad del sentenciado, salvo cuando hayan sido consideradas como circunstancias atenuantes del delito, entre otras, se tomarán en cuenta las siguientes:

- a) Los estudios sociológicos, económicos, psicológicos y psiquiátricos que se relacionen con la conducta del acusado y el bien jurídico dañado;
- b) Haber tratado espontánea e inmediatamente después de cometido el delito, de disminuir sus consecuencias, prestar auxilio a la víctima, o reparar el daño causado;
- c) Presentarse espontáneamente a las autoridades para facilitar su enjuiciamiento, salvo que esta conducta revele cinismo;
- d) Haberse demostrado plenamente que se causó un resultado mayor al querido o aceptado;
- e) Facilitar el enjuiciamiento, reconociendo judicialmente su autoría o participación;
- f) Proporcionar datos verídicos para la identificación o localización de otros autores o partícipes del delito, siempre que esto no haya sido ya demostrado con pruebas o datos previamente recabados;
- g) Haber reparado espontáneamente el daño hasta antes de la sentencia o haber intentado repararlo en su totalidad; y
- h) Ser mayor de setenta años".

Como se puede apreciar de lo anterior, la inhabilitación perpetua del servidor público, como límite máximo de pena de inhabilitación previsto por el legislador, **requiere para su imposición de la observancia y ponderación de una pluralidad de elementos y parámetros que deben ser valorados por el juzgador en el caso concreto**, como lo son, entre otros, *el grado de responsabilidad del encargo; su antigüedad en el empleo; sus antecedentes de servicio; sus percepciones; su grado de instrucción; las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito; así como las atenuantes o agravantes del grado de punibilidad referidas en el propio código penal.*

Todo lo cual abona a la comprobación jurídica-racional de que la sanción impugnada no procede automáticamente ni en forma indiscriminada, *ya que su imposición debe encontrarse debidamente justificada en cada caso concreto, conforme a todos los elementos normativos que acrediten que, efectivamente, se está ante una conducta delictiva de gravedad tal, que amerite la condena máxima prevista en ley, es decir, la inhabilitación perpetua para ejercer un servicio público.*

1.1.2. El daño al bien jurídico protegido. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la afectación que la conducta sancionatoria genera en el bien jurídico que la pena pretende tutelar. Para ello, resulta necesario precisar que la justificación legislativa que da origen a la inhabilitación perpetua, prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado de Jalisco, se basa en las siguientes consideraciones.

En la exposición de motivos se estableció que, acorde a la Encuesta Nacional de Calidad e Implementación Gubernamental, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2017, el Estado de Jalisco *ocupa el lugar número once en la tasa de incidencia de corrupción a nivel nacional*, lo cual no sólo genera diversas afectaciones en el correcto funcionamiento del quehacer gubernamental, sino que tal data **"exhibe la ineficacia de las políticas públicas implementadas para erradicar este fenómeno [esto es, la corrupción]"**.

En lo que respecta al impacto económico de los delitos de corrupción, tales datos estadísticos dan cuenta que **"el costo total causa de la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 7,218 millones de pesos, el equivalente a 2,273 pesos por persona afectada"**.

Por otra parte, se precisó que, a los esfuerzos para combatir la corrupción, derivados del establecimiento a nivel constitucional del Sistema Nacional Anticorrupción, de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco, así como a la publicación de la Ley del Sistema Anticorrupción de esa entidad, todos los cuales pretenden hacer frente a ese "cáncer social", **"de manera paralela y con la intención de comenzar con medidas de prevención y sanción que inhiban y castiguen a estos hechos, es por lo que se propone la presenta iniciativa [de reformas al Código Penal para el Estado de Jalisco y a la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios]"**.

Habida cuenta que, conforme al precepto 99 de la Constitución local, el legislador precisó que tiene **"la facultad de sancionar el delito y poder incrementar las penas y con ello hacer frente a la práctica de la corrupción que tanto lacera a la sociedad"**, pues la corrupción **"trastoca todos los ámbitos del ejercicio de gobierno, profundizando la pobreza y desigualdad social"**.

Como se aprecia de lo anterior, el establecimiento de la inhabilitación perpetua como sanción penal *tiene como finalidad combatir con mayor eficacia los actos de corrupción que se realizan en esa entidad federativa*, previniendo y castigando con mayor severidad a los servidores públicos que cometen tales conductas delictivas, ya que la corrupción no sólo genera diversas afectaciones en el correcto funcionamiento del quehacer gubernamental, *sino que apareja importantes daños económicos a la hacienda pública, en detrimento de la sociedad en general*.

Al respecto, debe recordarse que, al resolver el amparo directo en revisión **181/2011**, la Primera Sala sostuvo, en lo que interesa, que dentro del análisis de proporcionalidad es dable **"considerarse aspectos relacionados con la política criminal instrumentada por el legislador"**. O dicho de otra manera, **"para determinar la gravedad de un delito también hay que atender a razones de oportunidad, que están condicionadas por la política criminal del legislador"**.

Asimismo, al resolver el amparo directo en revisión **562/2017**, dicha Sala Constitucional precisó que, tanto la gravedad de la conducta incriminada, como la cuantía de la pena, no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, **"sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena"**.

Atento a ello, en el incremento o establecimiento de nuevas penalidades para cierta conducta delictiva, para efectos del análisis de proporcionalidad, es dable tomar en consideración la intención del legislador de desincentivar la comisión del delito, es decir, debe atenderse **"a la política criminal instrumentada por el legislador con la finalidad de erradicar estas conductas y sus consecuencias"**.

Es así, pues como resultado de su legitimidad democrática, el legislador tiene un amplio margen de apreciación para instrumentar la política criminal y establecer el contenido de las normas penales de sanción. Por tanto, el hecho de que *el legislador establezca penas más severas para un delito, como una medida para responder a un aumento en la criminalidad, constituye un indicio de la mayor gravedad de ese delito para la sociedad en su conjunto*.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se colige que el establecimiento de la inhabilitación perpetua, como sanción complementaria a los delitos por hechos de corrupción, previstos en el Código Penal local, *atiende a razones de política criminal, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar la corrupción*, lo cual se estimó necesario *no sólo debido a la alta incidencia delictiva en tal entidad federativa*, sino porque, conforme a los datos estadísticos apreciados por el legislador, *las políticas públicas que han sido empleadas por las autoridades estatales, han sido insuficientes para desincentivar la comisión de tales conductas ilícitas*.

Ahora, como se ha explicado, tales cuestiones de política criminal, para efectos del análisis de proporcionalidad de la pena, son indicativos de que **la severidad de la inhabilitación perpetua para desempeñar alguna función pública en la referida entidad federativa, no sólo atiende a la "gravedad de la conducta delictiva", sino también a la incidencia de los delitos por hechos de corrupción que, precisamente, el legislador local pretende desincentivar mediante la imposición de esa proscripción vitalicia para desempeñar una función pública, y en esa medida, proteger de manera eficaz el debido ejercicio del servicio público, así como el erario público, como bienes jurídicos tutelados**.

En suma, *el grado de reproche que pretende expresarse o comunicarse a la sociedad, mediante la pena de inhabilitación perpetua, tiene sustento tanto en las afectaciones que los delitos de corrupción deparan en la sociedad en su conjunto, como en razones de política criminal que pretenden, a través de la proscripción permanente para ejercer el servicio público, prevenir su comisión con mayor eficacia*.

1.1.3. El tipo y grado de afectaciones que depara la sanción impugnada. Una vez precisado lo anterior, debe atenderse *tanto a la temporalidad de la sanción, como al tipo de afectaciones o privaciones que la misma depara en la esfera jurídica del infractor.*

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que el legislador haya considerado el establecimiento de una pena de carácter “permanente”, “perpetua” o “vitalicia”, genera, desde luego, *ciertas sospechas sobre su contenido penal aceptable.* En otras palabras, la atemporalidad de una pena es susceptible de encontrar una especial resistencia o reproche, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad punitivo, **pues la decisión estatal de que el infractor deba resentir las privaciones o afectaciones impuestas por una sanción, sin límite temporal alguno, debe examinarse con especial “sospecha” por el juez constitucional.**

En ese sentido, a juicio de este Alto Tribunal, **la atemporalidad o permanencia de una sanción penal, genera una sospecha relevante acerca de su apego al principio de proporcionalidad punitivo. Siendo que tal sospecha es susceptible de ser reforzada o aminorada, atendiendo al tipo de libertades o bienes que son afectados por tal pena;** ya que la composición de ambos elementos es precisamente lo que permite calificar el grado de severidad de la sanción.

Al respecto, no debe inadvertirse que en el presente caso, la sanción examinada no tiene como consecuencia la privación de la libertad del infractor, **sino que establece una proscripción para ejercer un cargo público.** De tal suerte que la imposición de la pena genera **afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor,** pues de estimar el juzgador que la comisión delictiva por hechos de corrupción, en el caso concreto, es tan grave o reprochable que amerita la inhabilitación perpetua, **se impediría a la persona, en forma permanente, laborar como servidor público en el Estado de Jalisco.**

Es decir, la sanción resentida **limita en grado superlativo la libertad de la persona para poder dedicarse al empleo, profesión o actividad lícita que desee,** en tanto que, atendiendo a la comisión delictiva por hechos de corrupción de gran entidad, **le estará vedado de por vida el poder trabajar en la administración pública y en otras ramas del poder público de la referida entidad federativa.**

Asimismo, en tanto el ejercicio del servicio público no sólo es accesible mediante ciertos requisitos y valoraciones del perfil profesional o técnico de la persona, sino a través de la elección popular en procesos democráticos, es evidente que **la pena también afecta en forma absoluta el derecho de la persona a ser votada en dicha entidad federativa y, por ende, a participar en la dirección de los asuntos públicos en su carácter de representante popular en tal Estado de la República.**

En suma, la pena, por una parte, **afecta en grado predominante a la libertad de trabajo;** en tanto **excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa,** con entera independencia, de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo. Por otra, **la pena impone una restricción absoluta al derecho de ser votado en dicho Estado de la República,** pues derivado de la pena, *le está vedado al infractor toda posibilidad de, siquiera, tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.*

Las anteriores restricciones y limitaciones en grado predominante tanto a la libertad de trabajo, como al derecho a ser votado, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio.** Así, el grado de severidad que deparan las afectaciones generadas por la pena impugnada, en conjunción con su carácter perpetuo, permiten reforzar la sospecha de su contrariedad con el principio de proporcionalidad punitivo.

En efecto, la **permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta sumamente cuestionable en un Estado democrático y constitucional.**

1.1.4. La viabilidad de lograr, mediante la aplicación de la pena, la reinserción del sentenciado. Finalmente, debe tenerse en cuenta que toda sanción penal establecida en el sistema jurídico mexicano, *debe encontrarse apegada a las finalidades previstas en el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Federal,* el cual establece lo siguiente:

"Artículo 18.- [...]

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte **como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir,** observando los beneficios que para él prevé la ley".

Respecto al citado texto constitucional es el resultado de la reforma en materia penal de 2008, en la cual el Constituyente Permanente realizó las siguientes modificaciones: (I) sustituyó el vocablo "**readaptación**" por "**reinserción**"; (II) abandonó la locución de "**delincuente**" para establecer en su lugar el "**sentenciado**"; (III) incluyó el respeto de los derechos humanos, como base del sistema penitenciario; (IV) estableció como finalidad del sistema el "**lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir**"; y (V) adicionó el concepto "**beneficios**" como parte de la lógica del sistema.

Así, el hecho de que la Constitución Federal elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor de la ley penal es un sujeto al que puede atribuirse el adjetivo de "**desadaptado**", ayuda a formar la convicción de que el sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos y no de personalidades. También demuestra el abandono del término "**delincuente**", pues exhibe **la intención del constituyente permanente de eliminar cualquier vestigio de un derecho penal de autor, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito**. Así, el sistema penal opera bajo el entendimiento de que el infractor de la ley penal puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito –y su previa tipificación en la ley– para que el Estado cuente con legitimidad para sancionarlo.

Para este Tribunal Pleno, la visión que abandona el concepto "**readaptación**" es más compatible con un entendimiento democrático y expansivo de los derechos de los sentenciados que aquella visión en la que se admite suponer que el infractor es un delincuente, al cual el Estado debe reivindicar o reformar. Por tanto, debemos entender las disposiciones establecidas en los tratados internacionales citados a la luz del modelo de la reinserción social, pues esta es la interpretación progresiva y extensiva de derechos humanos –a la cual debe atenderse de conformidad con el artículo 1º constitucional–.

El texto actual del artículo 18 constitucional tiene la función preponderante de ordenar la consecución o la procuración de ciertos fines dentro del sistema penitenciario; ello, visto a la luz del artículo 1º constitucional en relación con las obligaciones de respeto y garantía, establece obligaciones para los legisladores, jueces y autoridades administrativas. Dichas autoridades están obligadas a procurar la generación de un régimen penitenciario con características tales que su principal propósito sea desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas por parte de quienes logran obtener su libertad. La procuración de tal fin **no implica que sea posible coaccionar al sujeto, haciéndolo acreedor de castigos con motivo de su rechazo a tales ofertas educativas, laborales o simplemente de formación personal**.

Así pues, la lógica del sistema se traduce en el deseo por parte del constituyente permanente de **aminorar los perjuicios que de facto suelen estar implicados con la pena privativa de la libertad y tales como la falta de oportunidades para que la persona se desarrolle adecuadamente en ese ambiente**. Se busca evitar que cuando el sentenciado recupere su libertad, continúe teniendo los mismos incentivos que antes para delinquir.

Bajo el modelo de reinserción social, las instituciones penitenciarias deben permitir garantizar al sentenciado la posibilidad de acceder a los medios de reinserción. Por otro lado, pretende que sea la lógica de la protección de los derechos humanos la que inspire y determine el funcionamiento de tales instituciones, de tal forma que se garanticen condiciones de vida dignas en prisión. Éste es el fin constitucional al que principalmente aspira el artículo 18 constitucional

A partir de las anteriores consideraciones, resulta relevante precisar que *si bien la pena de inhabilitación perpetua no impide propiamente que, al momento de encontrarse privado de su libertad en el sistema penitenciario respectivo, el infractor tenga acceso a los medios para lograr su reinserción a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir*, entre los cuales se destaca, como indica el propio texto constitucional, *el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte*.

Lo cierto es que, una vez acabada la condena de privación de la libertad, **la sanción impugnada acompaña al sentenciado durante toda su existencia y trasciende a la posibilidad fáctica o material de que, efectivamente, aún pueda concebirse como un miembro más de la sociedad y no como un "delincuente", "inadaptado" o como "un sujeto peligroso"**.

En efecto, en forma prácticamente decimonónica, "**se acaba el presidio, pero no la condena**"⁸; ya que al sentenciado **se le restringen permanentemente, ya sea en grado predominante o superlativo, sus derechos humanos a ser votado y a la libertad de trabajo, al encontrarse impedido de por vida para ejercer cualquier cargo público en la referida entidad federativa**. Esto es, la inhabilitación permanente, en última instancia, *le otorga un carácter al infractor como "ciudadano de segunda"*.

⁸ Hugo, Víctor. "*Los miserables*". Ed. Alianza. Madrid. 2013. Pág. 82.

Lo anterior conculca **no sólo con los fines de reinserción social, sino con el modelo en el cual se encuentra basado, a saber, el modelo del derecho penal del acto**. En efecto, como fue precisado por la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **1562/2011**, de la interpretación sistemática de los artículos 1, 14, 18, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como “derecho penal del acto” y rechaza su opuesto “derecho penal del autor”.

Así, el derecho penal del autor implica, a grandes rasgos, que al sujeto activo del delito puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el “delincuente” y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, *como si la personalidad “peligrosa” o “conflictiva” fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley*.

Además, el derecho penal de autor asume que el Estado —actuando a través de sus órganos— está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona. En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

Así, resulta relevante tener en cuenta que en dicho precedente se asentó que, conforme al modelo del derecho penal del acto, el **“poder punitivo no puede operar con base en categorías que generen la estigmatización de la persona sentenciada”**. Esto es, la proscripción constitucional prevista en el artículo 22, respecto a la imposición de penas **“inusitadas y trascendentales”**, reafirma la convicción de que nuestro ordenamiento constitucional **“prohíbe cualquier clase de estigmatización contra la persona que ha cometido un delito y, por supuesto, la generación de consecuencias punitivas en razón de una etiqueta a la personalidad”**.

Conforme a lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal colige que la pena de inhabilitación perpetua vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, **pues al permitir establecer una pena que priva al infractor, en forma significativa, del ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona**.

Esa consecuencia **trae aparejada la percepción de que la persona nunca “deja de ser un delincuente”, que es un “inadaptado” y, por ende, “no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas”, con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito**.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción, **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos**, pues a diferencia de éstos, al sentenciado **se le considera como un sujeto “peligroso”, “inadecuado” o “indeseado” para poder volver a laboral al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático**; todas estas razones abonan al entendimiento de que la inhabilitación perpetua, carece de un contenido penal aceptable, en tanto conlleva *un efecto estigmatizante para el infractor*.

1.1.5. Resultado del análisis conjunto de los anteriores parámetros de la proporcionalidad de la pena. A partir de la valoración de todos y cada uno de los elementos ya referidos, el Pleno de este Alto Tribunal colige que **la sanción de inhabilitación perpetua se traduce en una pena excesiva y desproporcional**, pues si bien dicha sanción: **(I) atiende a razones de política criminal**, consistentes en hacer más eficaces los esfuerzos institucionales tendientes a combatir y erradicar la corrupción, así como proteger el debido desempeño del servicio público y el debido ejercicio del erario público, como bienes jurídicos tutelados; y **(II) no se traduce en una pena fija ni inflexible**, sino que, para su imposición, requiere de la observancia y ponderación de una pluralidad de elementos y parámetros que deben ser valorados por el juzgador en cada caso concreto.

Lo cierto es que, como se ha razonado, tal pena **afecta en grado predominante a la libertad de trabajo**; en tanto excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa, con entera independencia, de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo; y asimismo, **impone una restricción superlativa al derecho de ser votado del infractor**, pues derivado de la pena, le está vedada toda posibilidad de siquiera tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.

Las anteriores restricciones y limitaciones, significativas, tanto a la libertad de trabajo, como al derecho a ser votado, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio**. Por tanto, **el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera excesiva y desproporcional**.

Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, **sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia**; resulta contraria a la proscripción estatal de que la aplicación de las penas "no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano"⁹.

La anterior consideración se ve reforzada si se tiene en cuenta que **su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal**. Ello, pues como se ha razonado, **permitir establecer una pena que restrinja gravemente al infractor el ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona**.

Esa consecuencia, trae aparejada la percepción de que la persona *nunca "deja de ser un delincuente", que es un "inadaptado" y, por ende, "no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas"*, con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso" o "inadecuado" para poder laboral al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático**.

Conforme a las razones hasta aquí expuestas, el Pleno de esta Suprema Corte colige que la sanción impugnada **resulta contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal**; de ahí que lo procedente **es declarar su invalidez**, en los términos que serán precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

1.2. Confrontación del principio de proporcionalidad de las penas con el contenido sancionatorio del precepto 144, fracción V, del Código Penal para el Estado de Jalisco. La Comisión accionante estima que el precepto citado al rubro *establece una sanción fija*, consistente en la inhabilitación perpetua para contratar con la administración pública local, *para todos los casos en que los particulares comentan actos de corrupción*; por lo que se traduce en una pena desproporcionada, excesiva, inmutable e inflexible, que no permite al juzgador su individualización.

A juicio del Pleno de esta Corte Constitucional, la norma penal impugnada, en la porción normativa referida, **no establece una sanción fija** y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno transcribir tal precepto normativo:

"Artículo 144. Para los efectos de este título:

[...]

IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público y **para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas**, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, **de acuerdo a los siguientes criterios**:

a) Será por un plazo **de uno hasta diez años** cuando no exista daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, para sí o para diversa persona o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa persona por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito **exceda el límite señalado en el inciso anterior** [esto es, de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización], se aplicará la inhabilitación (sic) será **desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua**.

[...]

V. Cuando el responsable **tenga el carácter de particular**, sea persona física o jurídica, **el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo**".

⁹ Amparo directo en revisión 2556/2011 del índice de la Primera Sala.

Como se aprecia de la anterior cita, si bien la fracción combatida expresa que, cuando el sujeto activo del delito es un particular, el juez **"deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua"**, lo cierto es que ello en forma alguna implica *que se esté frente a una sanción fija e inflexible*, pues el mismo enunciado normativo aclara o acota que la aplicación de tal sanción debe realizarse **"bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"**.

En ese sentido, debe reiterarse que **la referida fracción IV, establece mínimos y máximos sancionatorios, así como las hipótesis normativas que dan lugar a su imposición**. En efecto, la escala punitiva prevista por el legislador, respecto a la sanción de inhabilitación para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, se encuentra ordenada de la manera siguiente:

	CONDUCTA	PENA
1	Cuando la comisión del delito no depare daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro para sí o para diversa persona (artículo 144, fracción IV, inciso a, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Uno hasta diez años de inhabilitación</i>
2	Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido para sí o para diversa, persona por la comisión del delito, sea igual o menor de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (artículo 144, fracción IV, inciso a, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Uno hasta diez años de inhabilitación</i>
3	Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. (artículo 144, fracción IV, inciso b, del Código Penal para el Estado de Jalisco)	<i>Treinta años hasta la inhabilitación perpetua</i>

De donde se deduce que la inhabilitación perpetua de las personas físicas o morales, para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, **no se puede imponer en forma automática ni indiscriminada**, pues al establecer expresamente el legislador que ello debe realizarse **"bajo los términos establecidos en la fracción IV"**, implica, por una parte, **la observancia de los mínimos y máximos punitivos** previstos, respectivamente, por sus incisos a) y b), como límites inferiores y superiores de la escala de penas.

Y por otra, como ya fue referido por este Alto Tribunal, para que el juzgador pueda aplicar la pena máxima de inhabilitación perpetua, **es necesario que atienda, tanto a parámetros establecidos por el propio "subsistema penal", como a las reglas comunes o generales previstas en el citado ordenamiento penal, para la aplicación de las sanciones en él previstas**; lo que implica la observancia conjunta y armonizada de los preceptos 55, 56, 57 y 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco.

Cuestiones que acreditan, fehacientemente, **que la fracción V del precepto 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, no establece la imposición de una sanción fija**, sino que, por el contrario, la inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, *debe encontrarse debidamente justificada en cada caso, conforme a la valoración judicial de todos los elementos normativos que acrediten que, efectivamente, se está ante una conducta delictiva de gravedad tal, que amerite la imposición de la pena máxima establecida por el legislador*.

Atento a lo anterior, resulta inconcuso que la fracción combatida **no establece una sanción fija**. Sin embargo, con independencia de ello, en congruencia con lo establecido en el anterior apartado del presente fallo y en suplencia de la queja deficiente, este Tribunal Constitucional **considera que debe invalidarse esa fracción, atendiendo a que la inhabilitación perpetua referida resulta excesiva y desproporcionada, en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales**.

Lo anterior, y a fin de no incurrir en repeticiones innecesarias, se deriva del hecho de que tal sanción, por una parte, **establece restricciones permanentes a los derechos humanos del infractor y, por otra, resulta contraria a las finalidades punitivas previstas por el artículo 18 de la Constitución Federal y al modelo del derecho penal del acto**.

En efecto, si bien a diferencia del supuesto previsto en el inciso b), fracción IV), del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco, **la inhabilitación perpetua prevista en la fracción en análisis se proyecta hacia los particulares, lo cierto es que ello no resulta suficiente para superar los problemas de proporcionalidad ya identificados en el anterior apartado de la presente ejecutoria.**

En efecto, respecto a la pena prevista en la fracción V del numeral citado, debe decirse que ésta **genera afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor, así como a su libertad de comercio**, pues de estimar el juzgador que la comisión delictiva por hechos de corrupción, en el caso concreto, es tan grave o reprochable que amerita la inhabilitación perpetua, **se impediría al particular participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda.**

Las anteriores restricciones tanto a la libertad de trabajo, como a la libertad de comercio, **se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio.** Por ende, **el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera tal que no resulta coherente con el principio de proporcionalidad punitivo.**

Es así, pues la permisón jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo y de comercio de la persona, **sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta contraria a los límites de la proporcionalidad, es decir, a las exigencias de que el poder punitivo del Estado se ejerza en forma tal que no sea infamante, cruel, excesivo, inusitado, trascendental o contrario a la dignidad del ser humano**

Las anteriores consideraciones se ven reforzadas si se tiene en cuenta que **su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal.** Ello, pues como se ha razonado, **permitir establecer una pena que limita el ejercicio de los derechos humanos a la libertad de trabajo y de comercio del infractor, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.**

Esa consecuencia trae aparejada la percepción de que la persona *nunca “deja de ser un delincuente”, que es un “inadaptado” y, por ende, “no es apto para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas”,* con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción **genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa de por vida de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto “peligroso” o “inadecuado” para poder participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda.**

Conforme a las razones hasta aquí expuestas, en tanto la referida pena resulta *excesiva*, se colige que **vulnera los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal** y, por ende, debe declararse **su invalidez**, en los términos que serán precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

Al haberse arribado a la anterior conclusión, resulta innecesario examinar los conceptos de invalidez expuestos por la Fiscalía demandante que se encuentran encaminados a demostrar que el precepto 144, fracción V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, vulnera el principio de igualdad. Es así, pues al haberse decretado la invalidez de esa porción normativa, **“se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.**

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P.J. 37/2004, que se lee bajo el rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”**¹⁰.

2. Regularidad constitucional de la sanción administrativa impugnada. Agotado en su totalidad el análisis de la inhabilitación perpetua, como sanción penal, se procede a examinar la regularidad de esa pena, pero ahora en el contexto del derecho administrativo sancionatorio.

Al respecto, se recuerda que la Comisión accionante considera que el precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco, al establecer como pena administrativa **“la inhabilitación perpetua”** del servidor público, resulta inconstitucional toda vez *que establece una sanción diferenciada y más severa que las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, lo cual, consecuentemente, *invade el ámbito competencial otorgado al Congreso de la Unión, a virtud del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.*

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta **fundado** el concepto de invalidez acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta que en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, fue modificado el artículo 73 de la Constitución Federal, para establecer, en lo que interesa, lo siguiente:

¹⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio de 2004. Página: 863. Novena Época.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIV.- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución

[...]

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación".

Al resolver la controversia constitucional **76/2015**, así como las acciones de inconstitucionalidad **58/2016**, **56/2016** y **30/2016**, el Pleno de este Alto Tribunal precisó que **"en los artículos transitorios de esta reforma se establece una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia"**.

Esta mecánica parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, **"como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional"**.

La emisión de estas leyes generales **"se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal"**, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas leyes generales.

Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal, como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción **"y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales"**, como se desprende del contenido literal del artículo séptimo transitorio de la reforma¹¹.

De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto, **"sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia"**.

Esto quiere decir que, al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional **"a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes, debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las leyes generales"** a que se refiere el artículo segundo transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo quinto transitorio.

Finalmente, se sostuvo que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación **"de dieciocho de julio de dos mil dieciséis"**, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, **"la Ley General de Responsabilidades Administrativas"** y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, este decreto **"entró en vigor al día siguiente de su publicación"**, tal como lo indica su artículo primero transitorio.

A partir de las anteriores consideraciones, el Pleno de este Alto Tribunal estima que el Congreso del Estado de Jalisco **carecía de competencia material para emitir la norma impugnada en la especie**, en tanto mediante ésta se pretende sancionar administrativamente a los particulares, **con una pena de inhabilitación perpetua para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas**.

¹¹ Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

Ello, pues como se estableció en tales precedentes, la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, generado por la reforma constitucional en análisis, **conlleva a que las leyes expedidas por los Congresos locales en esa materia, se ajusten y adecuen no solamente a lo establecido en el artículo 73 de la Constitución Federal, sino también al contenido de las leyes generales que de ella emanen en la materia.** En efecto, en la exposición de motivos¹² de las citadas reformas a la Norma Suprema, se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

"En razón de lo anterior, **a efecto de garantizar una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar responsabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes** y [...] se propuso la siguiente redacción para la fracción XXIX-V del artículo 73 constitucional:

[...]

Es preciso advertir que esta redacción establece que la ley general distribuirá competencias entre los órdenes de gobierno 'para establecer las responsabilidades administrativas'. Dichas responsabilidades, obligaciones, sanciones, etc., se establecen en actos formal y materialmente legislativos, **por lo que no se hace nugatoria la facultad de las entidades federativas de legislar en la materia, sólo que habrán de hacerlo en congruencia con lo que disponga la ley general.**

De esta forma, **corresponderá al Congreso de la Unión establecer claramente las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones** y, en ejercicio de la facultad de distribución de competencias, podrá determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales, así como los previstos en las disposiciones locales, siempre que no sean contrarias a las previstas en la Ley General".

Como se aprecia de la anterior cita, la reforma constitucional referida tiene como propósito garantizar **"una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos"** en materia de responsabilidades administrativas, por lo que, si bien no se les privó a las legislaturas locales de regular tal materia, lo cierto es que, desde la óptica constitucional, **sí se les exige, por una parte, adecuar sus normas a lo previsto tanto en la Constitución, como en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por otra, continuar ejerciendo su función legislativa de manera *congruente y apegada a dicha ley general.***

En el entendido de que, conforme lo consideró el Constituyente Permanente, **corresponde al Congreso de la Unión establecer las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas y sus respectivas sanciones, por lo que, lógicamente, las normas locales en la materia, deberán adecuarse y apegarse a ese marco normativo.**

En esa tesitura, debe tenerse en cuenta que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil dieciséis, establece en su artículo 1 que tal ordenamiento legal:

"[E]s de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación".

En el precepto 2, fracción III, ese ordenamiento normativo especifica que, dentro del citado objeto general, tal ley tiene como finalidad establecer las **"sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto".** En el entendido que la locución **"Faltas de particulares"**, conforme al artículo 3, fracción XVII, se refiere a los **"actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves"**.

En ese contexto, el precepto 65 establece que las faltas de particulares **"se consideran vinculados a faltas administrativas graves, por lo que su comisión será sancionada en términos de esta Ley"**. Ahora bien, para propósitos de la presente litis, resulta relevante precisar que, por lo que hace a las referidas faltas de particulares, la Ley General **estableció un catálogo sancionatorio en su artículo 81**, el cual prevé lo siguiente:

¹² Dictamen de 21 de abril de 2015, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

"Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, **por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;**

c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

II. Tratándose de personas morales:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, **por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;**

c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;

d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien".

Como se aprecia de lo anterior, la Ley General en la materia **no reconoce como sanción administrativa aplicable a los particulares la inhabilitación perpetua** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda. Por el contrario, **únicamente prevé la pena de inhabilitación temporal**, la cual, de hecho, conforme lo prevé la norma en cita, **podrá ser impuesta por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años.**

A pesar de las anteriores bases sancionatorias establecidas por el Congreso de la Unión, en acatamiento al artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, mediante Decreto 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de la entidad el sábado once de mayo de dos mil diecinueve, reformó el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, para establecer lo siguiente:

"Artículo 117.

1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción".

En esa tesitura, el legislador local, al **establecer como sanción administrativa para los particulares, la inhabilitación perpetua** para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, **evidentemente transgredió la esfera de facultades con las que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en la materia**, pues como se ha reiterado, el establecimiento de sanciones administrativas, debe encontrarse apegado a las bases y regulaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme lo precisa el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal. Siendo que esa norma general es clara al establecer que la comisión de faltas de particulares **"será sancionada en términos de esta Ley"**.

Lo que lógicamente proscribe que las legislaturas estatales establezcan penas administrativas a los particulares *en forma diferenciada y contraria a las previstas en la referida Ley General*; pues tal circunstancia vulnera, precisamente, la finalidad que tuvo el Constituyente Permanente al reformar la citada disposición constitucional, a saber, **"garantizar una efectiva homologación de las conductas, sanciones y procedimientos para sancionar responsabilidades administrativas que lesionen los bienes jurídicos más relevantes"**.

Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que debe **invalidarse** el artículo 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios para los efectos precisados en el último considerando de la presente sentencia.

SEXTO. Efectos. En virtud de las razones expresadas anteriormente, este Tribunal concluye que **debe declararse la invalidez** del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, así como el diverso 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el once de mayo de dos mil diecinueve.

Ahora bien, los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad deberán contener: **(I)** los alcances y efectos; **(II)** la fijación precisa, en su caso, de los órganos obligados a cumplirla; **(III)** las normas generales o actos respecto de los cuales opere; y **(IV)** todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Al respecto, debe precisarse que el inciso b) de la fracción IV del artículo 144 del Código Penal para el Estado de Jalisco se invalida **en su totalidad**. Asimismo, por lo que respecta a la fracción V del citado precepto legal, se precisa que únicamente se invalida la porción normativa que prevé: **"el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"**.

La anterior declaración de invalidez **surtirá efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entraron en vigor las porciones penales impugnadas**¹³. Tales efectos invalidantes se producirán una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Tercer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Finalmente, por lo que respecta al precepto 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, la invalidez decretada en la presente ejecutoria se proyecta a la porción normativa que establece: **"con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción"**.

¹³ Ello, conforme al único precepto transitorio atinente a las reformas contenidas en el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el once de mayo de dos mil diecinueve, que señala: "Único.- El presente decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco".

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la referida invalidez del precepto administrativo **surtirá todos sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.**

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa 'el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo', del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, **la cual surtirá sus efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco y en los términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.**

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 117, en su porción normativa 'con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción', de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve, **la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, tal como se precisa en los considerandos quinto y sexto de esta determinación.**

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'; así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia, todos del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Tercer Circuito y a los Juzgados de Distrito en la mencionada entidad federativa.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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 a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado "Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron sólo por la invalidez de su porción normativa "hasta la inhabilitación perpetua". La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total de la fracción, González Alcántara Carrancá por la invalidez total de la fracción, Esquivel Mossa por la invalidez total de la fracción, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo por la invalidez total de la fracción, Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat por la invalidez total de la fracción y apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de la fracción, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema 1, denominado "Análisis de la regularidad constitucional de la norma penal impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 144, fracción V, en su porción normativa "el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa "perpetua". La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo a las normas de la codificación penal combatida surtan sus efectos retroactivos al doce de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entraron en vigor, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa por la invalidez total del precepto, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose 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, en su tema 2, denominado "Regularidad constitucional de la sanción administrativa impugnada", consistente en declarar la invalidez del artículo 117, en su porción normativa "con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción", de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, reformado mediante el Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el once de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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: 4) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo a la norma del ordenamiento administrativo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

En relación con el pie de los puntos resolutive:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y 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: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco.

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 da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, promovida por la Fiscalía General de la República y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del doce de noviembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019

En sesión celebrada el 12 de noviembre de 2020, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez de las penas de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado, contenidas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, así como la sanción administrativa de *inhabilitación perpetua* para contratar con el Estado, prevista en el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En este caso, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las sanciones penales de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado por considerarlas excesivas y desproporcionadas, mientras que la sanción administrativa de *inhabilitación perpetua* para contratar con el Estado fue declarada inconstitucional por haber sido emitida por el Congreso local invadiendo las competencias legislativas del Congreso de la Unión.

En la sesión plenaria voté a favor de la invalidez de las normas impugnadas y, en el caso específico de las sanciones penales, lo hice por razones distintas a las sostenidas en la sentencia.

En virtud de lo anterior, la materia de este voto concurrente únicamente se referirá a las consideraciones que llevaron a esta Suprema Corte a declarar la invalidez de las sanciones penales, de manera que a continuación **expondré las razones que guiaron el sentido de mi voto y por las cuales considero que las penas de *inhabilitación perpetua* para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado son inconstitucionales.**

Las sanciones penales referidas se encuentran previstas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal local, que es del tenor siguiente:

“Artículo 144. Para los efectos de este título:

(...)

IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, de acuerdo a los siguientes criterios:

(...)

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior, se aplicará la inhabilitación (sic.) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.

(...)

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo”.

En este artículo se contemplan las reglas generales y las sanciones accesorias que pueden imponerse por la comisión de los delitos por hechos de corrupción previstos en el Código Penal para el Estado de Jalisco —ejercicio indebido y abandono del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, concusión, delitos relacionados con la custodia o guarda de documentos, uso ilícito de atribuciones y facultades, enriquecimiento ilícito y delitos contra la administración pública—.

De este modo, con independencia de las sanciones que se contemplen en el Código Penal para cada uno de los delitos relacionados con hechos de corrupción, a la persona responsable se le inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas con el Estado.

Para ese efecto, en ese precepto se contempla que la duración de la sanción de inhabilitación puede ser *perpetua* cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido exceda de 200 Unidades de Medida y Actualización.

En esta acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las sanciones penales de *inhabilitación perpetua* contempladas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal local, al considerar que, si bien las penas de *inhabilitación perpetua* estudiadas atienden a razones de política criminal y no son penas fijas ni inflexibles, lo cierto es que **son excesivas y desproporcionadas**.

Como lo sostuve en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo** en declarar la invalidez de las penas de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado, contenidas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, pero como lo adelanté, arribo a esa conclusión por razones distintas a las sostenidas en la sentencia.

En primer lugar, quiero aclarar que en este caso no es posible definir un estándar universal para el análisis de proporcionalidad de las penas, pues en esta acción analizamos penas de *inhabilitación vitalicia* y no una pena de prisión, de manera que la metodología y consideraciones que se emplean en este caso no pueden, desde mi perspectiva, servir como precedente para el estudio de la proporcionalidad de penas de prisión, que deberán analizarse siguiendo otra metodología y bajo otros parámetros.

Ahora bien, desde mi entendimiento, para analizar la constitucionalidad de la pena de *inhabilitación perpetua para desempeñar cargos públicos o para contratar con el Estado*, basta con realizar el estudio a la luz del artículo 22 de la Constitución General que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales.

Conforme a lo previsto en el artículo 22 constitucional y a la jurisprudencia de este Tribunal Pleno¹, existe una pena inusitada cuando, entre otras cuestiones, **es excesiva** en relación con el delito cometido o **deja al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación**, lo cual me parece se surte en este caso, pues la "*inhabilitación perpetua*" es a todas luces excesiva al tratarse de una pena que está determinada en términos absolutos y que, además, impide a la autoridad judicial realizar el ejercicio de individualización que refleje las características particulares del caso —pues si bien la norma contempla un piso mínimo de 30 años de inhabilitación, lo cierto es que no tiene un límite superior, pues la perpetuidad debe entenderse como un tope infinito que veda totalmente la posibilidad de delimitación—.

Adicionalmente, la pena de inhabilitación perpetua descarta los alcances de reinserción de las personas a las que se condena a esta pena accesoria, pues impide que la persona condenada se desarrolle con normalidad en un entorno social.

La inhabilitación perpetua se traduce, en el caso de inhabilitación para desempeñar cargos públicos, en un mecanismo de **marginación, exclusión y prohibición vitalicia** del ejercicio de uno de los derechos de participación política como lo es el de acceso a la función pública, por lo que la llamada "*muerte civil*" atenta contra el principio de rehabilitación, ya que habiendo sido suspendido un derecho (el acceso o permanencia a un cargo público) se impide que la persona pueda ejercer en el futuro ese derecho ingresando o accediendo a la función pública, en consecuencia, su regulación es inconstitucional.

Además, la posibilidad de imponer una pena de inhabilitación perpetua **estigmatiza a las personas** para el desempeño en un futuro de algún cargo en el servicio público y vulnera el derecho de las personas a votar y ser votadas.

Del mismo modo, en el caso de la *inhabilitación perpetua para contratar con el Estado*, esta sanción afecta el derecho al trabajo y la libertad de comercio, pues impide en términos absolutos e ilimitados que las personas físicas o jurídicas puedan participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas con el Estado.

De esta manera, al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo** en declarar la invalidez de las penas de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado, contenidas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en la que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del doce de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹ "PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Registro 175844. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; tomo XXIII, febrero de 2006; pág. 6. P./J. 1/2006.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019

I. Antecedentes

1. En la sesión virtual de doce de noviembre de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, promovidas por la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes impugnaron la invalidez de los artículos 144, fracción IV, inciso b) en su porción normativa *“hasta la inhabilitación perpetua”*, fracción V, en su porción normativa *“perpetua”*, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios en su porción normativa *“con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber emitido actos de corrupción”*.

II. Razones de la sentencia

2. En primer lugar, la ejecutoria determinó la invalidez de los artículos 144, fracciones IV, inciso b) y V de la ley impugnada. Para llegar a esta determinación se argumentó que la sanción de inhabilitación perpetua establece una proscripción absoluta para ejercer un cargo público en el Estado de Jalisco, lo que genera afectaciones en grado predominante a la libertad de trabajo. Asimismo, la pena impone una restricción absoluta al derecho de ser votado en la referida entidad, pues le está vedado al infractor toda posibilidad de, siquiera, tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.
3. Por otro lado, se determinó que la sanción impugnada vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, pues al permitir que una pena prive de forma vitalicia los derechos humanos a la libertad de trabajo y a ser votado, genera un estigma en el infractor.
4. De esta manera, se concluyó que la sanción de inhabilitación perpetua es una pena excesiva y desproporcional, al resultar contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.
5. Asimismo, en la sentencia se declaró la invalidez de la sanción administrativa contenida en el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la porción normativa *“con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción”*, al estimar que se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades administrativas.
6. Finalmente, la ejecutoria precisó que la declaratoria de invalidez respecto al artículo 144 es sobre la totalidad del inciso b) de la fracción IV, y únicamente sobre la porción normativa de la fracción V que prevé *“el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo”*.

III. Razones de la concurrencia

7. Si bien es cierto que emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, considero pertinente formular el presente voto concurrente para dejar a salvo mi posición respecto de diversas cuestiones.
8. En primer lugar, en el punto 1.1 del considerando quinto de la resolución se declara la invalidez de la sanción penal de inhabilitación perpetua contenida en el inciso b), de la fracción IV del artículo 144 del Código Penal de Jalisco, en razón de que dicha pena es violatoria de los derechos humanos a la libertad del trabajo y a ser votado. Asimismo, se estima que dicha sanción es contraria a la finalidad punitiva prevista en el artículo 18 constitucional respecto a la reinserción social, y al modelo del derecho penal del acto.

9. Me separo de las anteriores consideraciones que sustentan la invalidez de la norma impugnada. En mi opinión, la pena impugnada viola el artículo 22 constitucional, pues no cumple con la posibilidad de individualizar la sanción entre un mínimo y un máximo. Si bien se prevé un mínimo para individualizar dicha pena (esto es, 30 años) no establece un máximo cuantificable, es decir, no se fija un número determinable. Lo perpetuo no puede ser lo máximo de una sanción.
10. Estimo que, para evaluar la norma impugnada, resulta aplicable lo establecido en la jurisprudencia 102/2008¹ emitida por el Tribunal Pleno. De acuerdo a las condiciones señaladas en dicho criterio puede concluirse que la norma impugnada no cumple con la posibilidad para que el juzgador individualice la pena a imponer entre un mínimo y un máximo.
11. En materia de sanciones penales, los máximos deben expresarse en números naturales, de manera que se permita al juzgador un adecuado ejercicio de graduación de la culpabilidad para luego imponer la pena al imputado. En efecto, para considerar que las penas tienen máximos, deben cumplir, por un lado, con un máximo formal, esto es, que expresamente establezcan 'algo' en calidad de pena máxima. Por otro lado, deben cumplir con un máximo material, el cual implica que dicha pena sea cuantificable, es decir, que sea susceptible de ser convertida en un número natural.
12. La ausencia de este último elemento en el precepto en análisis imposibilita al juzgador realizar una adecuada operación aritmética para individualizar la pena, al no existir un número natural preciso que permita al juez ese ejercicio de graduación de la culpabilidad para después fijar la pena al sujeto activo del delito.
13. En mi opinión, la naturaleza "perpetua" de la sanción por su propia conformación no está vinculada a una temporalidad concreta, sino que sus efectos se extienden en el tiempo conforme avance la vida del sentenciado. Es decir, es una pena contingente o accidental, en tanto su duración depende de una circunstancia ajena a la voluntad del juzgador, y no así de un ejercicio de individualización *ex ante*.
14. La necesidad de establecer mínimos y máximos proviene de la exigencia de generar certeza en la pena imponible, acotando la discrecionalidad del juzgador. Asimismo, se busca proveer certeza al ciudadano sobre la potencial pena imponible a una conducta delictuosa.
15. En ese sentido, los máximos formales que no permitan realmente determinar la pena con exactitud, no superan, a mi juicio, el estándar constitucional por no generar la certeza perseguida por el sistema, de ahí que su invalidez resulte de transgredir el artículo 22 constitucional. Con base en lo anterior, considero innecesario que se enfrentara dicha disposición con las finalidades constitucionales que prevé el artículo 18 constitucional, así como al derecho de libertad de trabajo y a ser votado.
16. En segundo lugar, en lo que respecta al punto 1.2 del mencionado considerando quinto de la sentencia, se determinó la invalidez del contenido sancionatorio del artículo 144, fracción V de la ley impugnada. Se estimó que, de igual forma, dicha fracción resulta excesiva y desproporcionada, en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales. Sin embargo, en la sentencia se afirma que el precepto impugnado no establece una sanción fija.
17. Me separo de la anterior conclusión. Aun cuando compartí la invalidez de la norma, desde mi punto de vista la fracción impugnada prevé una sanción fija e inflexible. Si bien hay una remisión a la fracción VI del artículo 144, lo cierto es que, si la intención del legislador hubiera sido remitir a la escala punitiva de dicha fracción, resultaría innecesario que la porción normativa impugnada señale que se deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua.

¹ P./J. 102/2008 de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXVIII. Septiembre de 2008. Página: 599.

18. En otras palabras, dicha remisión no es respecto a la pena, sino a la conducta regulada. Por lo tanto, y como lo sostuve anteriormente al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2017, cuya temática se refería a cuando el legislador prevé la pena de inhabilitación definitiva perpetua, sin permitir al juzgador la graduación de la pena, dicha sanción transgrede lo establecido en el artículo 22 constitucional.
19. En tercer lugar, en el punto 2 del mencionado considerando quinto de la ejecutoria se determinó declarar la invalidez de la sanción administrativa consistente en inhabilitación perpetua, contenida en la Ley de Compras Gubernamentales Enajenaciones y Contrataciones de Servicios de Jalisco y sus Municipios. Lo anterior, al considerar que el legislador local al establecer dicha sanción transgredió la esfera de facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión para legislar en dicha materia.
20. Me parece que las consideraciones extraídas de la controversia constitucional 76/2015, así como de las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016, 30/2016 y 31/2016, que se refieren a las exigencias constitucionales de contar con un sistema homogéneo y congruente en materia de responsabilidades administrativas son ilustrativas para la resolución de este asunto.
21. Sin embargo, considero pertinente aclarar que, en lo que se refiere a la veda legislativa, que impedía que las entidades federativas regularan esta materia, no resulta aplicable en la presente acción de inconstitucionalidad. Esto es así, toda vez que las normas impugnadas en el presente asunto fueron publicadas el once de mayo de dos mil diecinueve, es decir, casi dos años después de que cesara esta veda con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
22. Por otro lado, me separo de las consideraciones relativas a que corresponde al Congreso de la Unión establecer las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas de sus respectivas acciones.
23. Desde mi punto de vista, considerar lo anterior haría nugatoria la concurrencia que señala la propia Constitución Federal, tal como lo voté en la acción de inconstitucionalidad 115/2017. Considero que las entidades federativas cuentan con competencia para implementar su sistema local en materia de responsabilidades administrativas.
24. Lo anterior, siempre y cuando dicho sistema sea congruente con la ley general, por lo que pueden, válidamente, reproducir lo dispuesto en esta última, hacer los ajustes necesarios para garantizar su operatividad, así como abordar los elementos no reservados expresamente por la ley general aplicando la fórmula del artículo 24 constitucional. Por ejemplo, regular faltas de particulares que no están vinculadas con las faltas administrativas graves.
25. Finalmente, en relación con los efectos de la invalidez decretada, considero que debió invalidarse la totalidad de la fracción V del artículo 144 del Código Penal estatal para evitar la pervivencia de sanciones ineficaces.
26. En conclusión, aunque de manera general voté a favor del sentido de la resolución que nos ocupa, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición expresada en relación con las cuestiones desarrolladas.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- 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 cinco fojas útiles en la que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del doce de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó declarar la invalidez de: **(i)** el artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa “*el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*” del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y **(ii)** el artículo 117, en su porción normativa “*con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción*” de la Ley de Compras Gubernamentales Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Al respecto, debo señalar que si bien compartí la inconstitucionalidad de las porciones normativas anteriores; lo cierto es que **me separo** de las consideraciones de la sentencia que sustentan la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa “*el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*” del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco¹, atendiendo a que la inhabilitación perpetua referida en dichos preceptos **resulta excesiva y desproporcionada**, en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales.

En efecto, contrario a lo que sostiene la ejecutoria, desde mi óptica era claro y suficiente con la violación a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, **pero sólo respecto a la imposición de penas inusitadas y trascendentales**, pues la pena de inhabilitación perpetua que establecen los preceptos impugnados, una vez acabada la condena de privación de la libertad, acompañará al sentenciado durante toda su existencia y trascenderá a la posibilidad fáctica o material de que, efectivamente, aún pudiera concebirse como un miembro más de la sociedad y no como un “*delincuente*”, “*inadaptado*” o como “*un sujeto peligroso*”.

Así, en forma prácticamente decimonónica, “*se acaba el presidio, pero no la condena*”; ya que al sentenciado se le restringen permanentemente, ya en forma absoluta, ya en grado predominante, sus derechos humanos de ser votado y de libertad de trabajo, al encontrarse impedido de por vida para ejercer cualquier cargo público. Esto es, la inhabilitación permanente, en última instancia, le otorga un carácter al infractor como “*ciudadano de segunda*”.

Lo anterior, a mi modo ver, conculca no sólo los fines de reinserción social, sino el modelo en el cual se encontraba basado, a saber, el modelo del derecho penal del acto. En efecto, como fue precisado por la Primera Sala, al resolver el **amparo directo en revisión 1562/2011**², de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 14, 18 y 22 de la Constitución Federal se desprende que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como “*derecho penal del acto*” y rechaza su opuesto “*derecho penal del autor*”.

¹ “Artículo 144. Para los efectos de este título:

[...]

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 11 DE MAYO DE 2019)

IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, de acuerdo a los siguientes criterios:

[...]

(REFORMADO, P.O. 11 DE MAYO DE 2019)

b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior, se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.

(REFORMADO, P.O. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

Quando los delitos a que se refieren los artículos 145, 147, 148, 152 y 153 sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo cargo se encuentre sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas (sic) hasta en un tercio;

(REFORMADO, P.O. 26 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

Quando los delitos a los que se refiere el presente título, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad;

(REFORMADA, P.O. 11 DE MAYO DE 2019)

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, **el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo**”.

² Resuelta el veinticuatro de agosto de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebollo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del voto emitido por el señor ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El derecho penal del autor implica, a grandes rasgos, que al sujeto activo del delito puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "delincuente" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad "peligrosa" o "conflictiva" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley.

Además, el derecho penal de autor asume que el Estado —actuando a través de sus órganos— está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona. En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

Así, resulta relevante tener en cuenta que en dicho precedente de la Primera Sala se asentó que, conforme al modelo del derecho penal del acto, el *"poder punitivo no puede operar con base en categorías que generen la estigmatización de la persona sentenciada"*. Esto es, la proscripción constitucional prevista en el artículo 22, respecto a la imposición de penas *"inusitadas y trascendentales"*, reafirma la convicción de que nuestro ordenamiento constitucional *"prohíbe cualquier clase de estigmatización contra la persona que ha cometido un delito y, por supuesto, la generación de consecuencias punitivas en razón de una etiqueta a la personalidad"*.

De esta forma, a mi modo de ver, la pena de inhabilitación perpetua prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b), y V del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, pues al permitir establecer una pena que priva al infractor del ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.

Situación que, como expresé, trae aparejada la percepción de que la persona nunca *"deja de ser un delincuente"*, que es un *"inadaptado"* y, por ende, *"no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas"*, con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto *"peligroso"*, *"inadecuado"* o *"indeseado"* para poder volver a laborar al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático; todas estas razones abonan al entendimiento de que la inhabilitación perpetua carece de un contenido penal aceptable, en tanto conlleva un efecto ignominioso y trascendental para el infractor.

Así, al ser suficientes las razones anotadas; considero que era **innecesario** llevar al extremo la previsión del primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal relativa a la proporcionalidad de las penas.

Por las razones expresadas es que comparto la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa *"el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo"* del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, pero me aparto de las consideraciones de la ejecutoria expresadas en el cuerpo del presente voto.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en la que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del doce de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.