

## 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 97/2019, así como los Votos de Minoría de los Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, Particular y Concurrente del Ministro Luis María Aguilar Morales, Concurrentes de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y José Fernando Franco González Salas y Particular de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

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 97/2019**  
**PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**  
**SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ**  
**SECRETARIA AUXILIAR: LETICIA YATSUKO HOSAKA MARTÍNEZ**

Vo.Bo.

Ministra:

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, emite la siguiente:

Cotejó.

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 97/2019 promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para solicitar se declare la invalidez de los artículos 138 BIS, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo del Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

#### I. ANTECEDENTES

1. **Reforma al Código Penal local.** El uno de agosto de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México (en adelante el Decreto).
2. **Demanda.** Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México promovió acción de inconstitucionalidad contra los siguientes actos y órganos:
3. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:
  - a) Congreso de la Ciudad de México.
  - b) Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.
4. Normas cuya invalidez se reclama: artículos 138 BIS, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo del Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el uno de agosto de dos mil diecinueve.
5. Los conceptos de invalidez que se hacen valer, en resumen, son:
6. a) El **artículo 138 BIS** del Código Penal para el Distrito Federal impugnado transgrede el derecho humano de igualdad jurídica contenido en los artículos 1 de la Constitución Política, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al contemplar una agravante para quien cometa los delitos de homicidio o lesiones contra un integrante de alguna institución de seguridad ciudadana que esté en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
7. Si bien la imposición de esa agravante se justifica cuando se trate de elementos de cuerpos policiacos de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones de prevención, investigación y persecución del delito, esa justificación no resulta aplicable a personas servidoras públicas integrantes de alguna de esas instituciones que realicen funciones puramente administrativas.

8. Esto es, el precepto impugnado no distingue si la víctima debe ser integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones policiales o en ejercicio de sus actividades administrativas, por lo que se podría entender que es suficiente con que pertenezca a esas instituciones para que se agrave la pena que se imponga al agresor.
9. De tal forma que la disposición cuya invalidez se reclama otorga a las personas servidoras públicas integrantes de alguna institución de seguridad ciudadana una mayor garantía en la protección de sus derechos, en relación con los servidores públicos de la Ciudad de México o con cualquier persona habitante de esa ciudad, lo cual resulta un privilegio injustificado.
10. b) El **artículo 224, inciso A), fracción X** del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, en su porción normativa ***“la misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo”*** viola los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que la colaboración no implica su ejecución, esto es, existe una distinción entre quienes cometen el delito y aquellos que sólo participan en su comisión.
11. Así que el precepto impugnado prevé una sanción específica que agrava la pena establecida para el delito de robo cuando un empleado de una institución bancaria o financiera colabore para la realización del robo, sin tomar en cuenta las reglas sobre la autoría y participación contenidas en los artículos 22 y 81 del Código Penal para el Distrito Federal.
12. Es decir, existe una contradicción entre las reglas establecidas para los grados de intervención en un hecho delictivo y la disposición impugnada, lo cual deja en estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma.
13. Por otra parte señala como ilustrativa en cuanto a la afectación a los principios de legalidad y seguridad jurídica a la tesis 1a./J. 104/2011 de rubro: ***“AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”***.
14. c) El **artículo 236, párrafo segundo** del Código Penal para el Distrito Federal impugnado transgrede los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de seguridad jurídica porque dispone que cuando se cometa el delito de extorsión, la pena se aumentará al doble si la conducta se realizó por un servidor público, miembro o exmiembro de alguna corporación ciudadana de cualquier nivel de gobierno.
15. De igual forma, ese precepto establece que además de la agravante se les impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos y la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada a los servidores, exservidores o miembros o exmiembros de corporaciones de seguridad ciudadana o privada.
16. Por tanto, hay una incongruencia entre los sujetos activos a quienes se les aumenta al doble la pena y a quienes se les imponen las sanciones adicionales.
17. Asimismo, no existe certeza respecto de lo que deberá entenderse por miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana debido a que el Código Penal para el Distrito Federal no proporciona una definición. Si bien la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana) define qué se entiende por instituciones de procuración de justicia, de seguridad ciudadana y policiales, ese ordenamiento tampoco precisa con claridad quiénes son las corporaciones de seguridad ciudadana, lo que genera incertidumbre respecto de los sujetos activos de la norma.
18. **Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante proveído de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 97/2019 y lo turnó al ministro Eduardo Medina Mora I. para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
19. En acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los poderes legislativo y ejecutivo de la Ciudad de México para que rindieran sus informes, a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que si considerara que la materia de esta acción trasciende sus funciones constitucionales, manifestara lo que correspondiera.

**20. Informes.****21. A) Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**

22. Silvia Marcela Arriaga Calderón, en su carácter de directora general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno, manifestó esencialmente lo siguiente:

23. a) El concepto de invalidez relativo a que el artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es violatorio del principio de igualdad es infundado, puesto que se sustenta en la premisa de que debe de existir una distinción entre las personas servidoras públicas integrantes de alguna institución de seguridad ciudadana de acuerdo con sus actividades, no obstante que las funciones que realizan van encaminadas al mismo fin que se materializa en brindar seguridad a la ciudadanía.

24. Además, en ese precepto se establece una agravante para los delitos de homicidio y de lesiones, lo cual no es un privilegio. De seguir este argumento de la parte actora, entonces cada vez que una agravante fuera aplicada implicaría un privilegio injustificado para un determinado grupo social.

25. b) No existe la supuesta contradicción planteada respecto del artículo 224, inciso A), fracción X del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, puesto que el operador jurídico debe estudiar cada caso realizando una interpretación armónica de la legislación aplicable.

26. c) En relación con el planteamiento de invalidez sobre el artículo 236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal, éste es infundado, en razón de que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa, por ende, el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador a elaborar una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

27. Adicionalmente, el órgano ejecutivo señala que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

**28. B) Congreso de la Ciudad de México**

29. Isabela Rosales Herrera, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva rindió el informe, en el que expresó en términos generales, lo siguiente:

30. a) El concepto de invalidez relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es infundado, pues parte de una interpretación que no corresponde con la voluntad del legislador.

31. En efecto, la finalidad de adicionar ese precepto fue para que existiera un marco jurídico que brinde certeza y protección para el ejercicio adecuado de las funciones de seguridad de los elementos de los cuerpos de seguridad ciudadana, quienes en ocasiones son objeto de agresiones físicas al realizar sus funciones, lo cual, el legislador consideró que era una problemática que se debía atender.

32. En otras palabras lo que se busca con la imposición de la agravante es proteger a los elementos de las instituciones de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones de prevención, investigación y persecución de delitos debido a que por la naturaleza de sus actividades y en cumplimiento de su deber, sufren agresiones de manera frecuente y, en ocasiones, lesiones corporales o la muerte.

33. La inclusión de la agravante no implica una violación al principio de igualdad jurídica, toda vez que el servicio de policía es de alto riesgo por lo que había que proteger a todos los implicados en el tema de seguridad pública o ciudadana por ser una función vital para el Estado, por ende, de la exposición de motivos se desprende que el objetivo de ese precepto es que se aplique única y exclusivamente cuando los servidores públicos están en el ejercicio de sus funciones.

34. b) Asimismo, el planteamiento relativo al artículo 224, inciso A), fracción X del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es infundado, en virtud de que lo que se buscó es imponer una sanción mayor cuando se actualice la modalidad de robo a que ese precepto hace referencia.

35. Asimismo, la justificación para que al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo a cuentahabientes se le imponga la misma pena que a quien materialmente lo lleve a cabo es que este tipo de robo implica una serie de acciones de seguimiento a la víctima, es decir, hay una mayor planeación o preparación, suelen participar diversas personas, primero para identificar a la víctima, después para seguirla y finalmente para ejecutar la acción.

36. c) En relación con el concepto de invalidez sobre el artículo 236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, el Congreso de la Ciudad de México considera que es infundado, en virtud de que ese precepto no es ambiguo o impreciso.
37. De igual forma, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo utilizado para redactar el tipo penal debido a que ello tornaría imposible la función legislativa, por lo que ese principio sólo puede obligar al legislador a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.
38. **Retorno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecinueve, se retornó esta acción de inconstitucionalidad a la ministra Yasmín Esquivel Mossa para que continúe actuando como instructora.
39. **Formulación de pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
40. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante acuerdo de fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve se puso el expediente en estado de resolución.

## II. PRESUPUESTOS PROCESALES

41. **Competencia.** El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup>, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 138 BIS, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo del Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y la Constitución Política.
42. **Oportunidad.** El Decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el uno de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el dos de agosto y concluyó el treinta y uno de ese mismo mes y año.
43. La acción de inconstitucionalidad se presentó el dos de septiembre de dos mil diecinueve, pues el último día del plazo fue inhábil<sup>2</sup>, razón por la cual, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, se presentó el primer día hábil siguiente, esto es, el dos de septiembre de dos mil diecinueve, por tanto, se promovió oportunamente.
44. **Legitimación.** La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México está legitimada para promover acción de inconstitucionalidad<sup>4</sup> respecto de normas de carácter local, como la impugnada, por estimar que viola derechos fundamentales.
45. El escrito de demanda fue suscrito por Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de presidenta de esa Comisión, personalidad que acreditó con la copia certificada de la comunicación en la que se menciona que en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecisiete, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo por un periodo de cuatro años a partir de esa fecha<sup>5</sup>.
46. Esa funcionaria ostenta la representación de la Comisión actora en términos de lo dispuesto por el artículo 12, fracciones I y XX<sup>6</sup> de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y cuenta con la facultad expresa para interponer, en representación de la Comisión, los mecanismos de control establecidos en el artículo 105 constitucional.

<sup>1</sup> De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>2</sup> El treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve fue sábado.

<sup>3</sup> "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".

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política.

<sup>5</sup> Foja 37 del expediente.

<sup>6</sup> "Artículo 12. La persona titular de la Presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

XX. Interponer en representación de la Comisión los mecanismos de control constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución General".

**III. ESTUDIO DE FONDO**

47. Al no haberse hecho valer por las partes alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni advertirse de oficio alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la accionante.
1. *Artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal del Decreto impugnado.*
48. La promovente señala que el artículo 138 BIS, cuya invalidez se reclamó, transgrede el derecho humano a la igualdad jurídica contenido en los artículos 1 de la Constitución Política, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que contempla una agravante para quien cometa los delitos de homicidio o lesiones contra un integrante de alguna institución de seguridad ciudadana, pero no hace distinción si la víctima realiza funciones policiales o administrativas dentro de esa institución.
49. Esto es, de acuerdo con la parte actora, ese precepto otorga a las personas servidoras públicas integrantes de alguna institución de seguridad ciudadana una mayor garantía en la protección de sus derechos que al resto de los servidores públicos y de los habitantes en general, ya que la disposición no distingue si la víctima debe ser una persona servidora pública cuyas funciones sean de carácter policial o administrativas dado que sólo especifica que sea integrante de esa institución y que sea en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
50. Asimismo, menciona que esa desigualdad está justificada en tanto se trate de elementos de los cuerpos policiacos de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones propias de prevención, investigación y persecución del delito, pero no estaría justificada tratándose de las personas servidoras públicas integrantes de esa institución que realicen funciones puramente administrativas.
51. El concepto de invalidez antes sintetizado es **infundado** por lo siguiente:
52. Los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen textualmente:

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

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

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

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

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

***Artículo 26 Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.***

***“Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.***

53. De lo anterior se advierte que el derecho a la igualdad consiste medularmente en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; lo cual debe hacerse extensivo hasta el punto de que cuando la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos es indispensable analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación arbitraria.
54. La noción de la igualdad deriva directamente de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad<sup>7</sup>.
55. Por consiguiente, este derecho no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigual e injustificado<sup>8</sup>.
56. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares<sup>9</sup>.
57. Una vez examinado, en términos generales, en qué consiste el principio de igualdad, es conveniente analizar el contenido y origen del artículo impugnado.
58. El artículo 138 BIS del Código Penal del Distrito Federal del Decreto impugnado establece:
- “Artículo 138 BIS. Cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la pena se agravará en una tercera parte; además se impondrán de 48 a 360 horas de trabajo en favor de la comunidad”.*** [Énfasis añadido]
59. Del precepto antes transcrito se desprende que el legislador impuso una agravante para el caso de que la víctima de homicidio o lesiones sea un integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
60. Ahora bien, para determinar a quiénes se pretende proteger con la imposición de esta agravante es importante definir: i) quiénes son los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana y ii) cuáles son las funciones de esas instituciones.
61. Para resolver la primera cuestión, esto es, quiénes son los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, en la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México se establece que aquéllas están integradas por las instituciones policiales<sup>10</sup>, de procuración de justicia<sup>11</sup>, del sistema penitenciario y por las dependencias encargadas de la seguridad ciudadana en la Ciudad de México<sup>12</sup>.
62. En otras palabras, las instituciones de seguridad ciudadana están conformadas por:
- Los cuerpos de policías.
  - Los cuerpos de vigilancia.
  - Los custodios de los establecimientos penitenciarios.

<sup>7</sup> Tesis aislada: 1a. CXLV/2012 (10a.) de rubro: *“IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL”.*

<sup>8</sup> Jurisprudencias 1a./J. 81/2004 de rubro: *“IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO”* y 2a./J. 64/2016 (10a.) de rubro: *“PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE”.*

<sup>9</sup> Amparo directo en revisión 83/2015.

<sup>10</sup> De acuerdo con el artículo 2, fracción XVII, las instituciones policiales están formadas por los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva y, en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad ciudadana en la Ciudad.

<sup>11</sup> El artículo 2, fracción XV determina que las instituciones de procuración de justicia están integradas por el ministerio público, los servicios periciales, los policías de investigación y demás auxiliares de aquél.

<sup>12</sup> ***“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: XVI. Instituciones de Seguridad Ciudadana: Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad ciudadana en la Ciudad”.***

- Los cuerpos de detención preventiva.
  - Las dependencias encargadas de la seguridad ciudadana.
  - Las instituciones que integran al ministerio público.
  - Los servicios periciales.
  - Las policías de investigación.
63. La segunda cuestión que se debe resolver para definir a quiénes se pretende proteger con la imposición de la agravante contenida en el artículo impugnado, consiste en determinar cuáles son las funciones de las instituciones de seguridad ciudadana.
64. Al respecto, los artículos 41 de la Constitución Política<sup>13</sup> y 7 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana<sup>14</sup>, ambos de la Ciudad de México, establecen que la seguridad ciudadana implica la prevención, investigación, imposición de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción y reintegración social y familiar, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades. Por su parte, el numeral 42<sup>15</sup> de la Constitución local dispone que la función de las instituciones de seguridad ciudadana se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores la prevención social de la violencia y del delito, la atención a las personas, la transparencia en sus procedimientos y actuaciones, la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades, así como la convivencia pacífica entre todas las personas.
65. A su vez, el artículo 13 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana<sup>16</sup> señala que este sistema tiene por objeto: i) contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención que brinden protección y seguridad frente a riesgos y amenazas; ii) dar seguimiento a la incidencia delictiva y tomar decisiones respecto de las acciones correctivas y preventivas en materia de seguridad; iii) promover y elaborar acciones que fomenten la convivencia pacífica y solidaria y la cultura de la paz y iv) proponer y desarrollar políticas en materia de prevención social de las violencias y el delito.
66. De manera que, en términos generales, las funciones de las instituciones de seguridad ciudadana consisten en:
- Prevenir, investigar y perseguir los delitos.
  - Aplicar las sanciones administrativas.
  - Impartir justicia.
  - Realizar actividades relacionadas con la reinserción y reintegración a la vida social y familiar.
  - Proteger a las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

<sup>13</sup> “Artículo 41. Disposiciones generales

1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades”.

<sup>14</sup> “Artículo 7. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad en colaboración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades en términos de la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad, de la Ley General y de la presente Ley.

En la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la Ciudad, regirán los derechos y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y su jurisprudencia, la Constitución de la Ciudad y las leyes de la materia”.

<sup>15</sup> “Artículo 42. Seguridad Ciudadana

A. Principios

1. Las instituciones de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado (sic) y profesional. Su función se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores la prevención social de las violencias y del delito, la atención a las personas, la transparencia en sus procedimientos y actuaciones, la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades, así como la convivencia pacífica entre todas las personas”.

<sup>16</sup> “Artículo 13. El Sistema tiene por objeto:

I. Contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención que brinden protección y seguridad a la ciudadanía frente a riesgos y amenazas;

II. Dar seguimiento a la incidencia delictiva y tomar decisiones respecto de las acciones correctivas y preventivas en materia de seguridad en la Ciudad;

III. Promover y elaborar acciones que fomenten la convivencia pacífica y solidaria, la cultura de la paz para la solución no violenta de conflictos;

IV. Proponer y desarrollar políticas de carácter integral en materia de prevención social de las violencias y el delito; las causas estructurales que generen la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad, valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas de la violencia y el delito.

Las políticas en materia de prevención social del delito delimitarán la corresponsabilidad y participación organizada de la sociedad y sus niveles de actuación en la materia”.

67. En este sentido, la agravante contenida en el precepto impugnado está dirigida a proteger a los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana descritas anteriormente cuando derivado de la ejecución de actividades relacionadas con la prevención, investigación y persecución de delitos, aplicación de sanciones administrativas, impartición de justicia, reinserción y reintegración a la vida social y familiar y con la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades, sean víctimas de homicidio o de lesiones, sin distinguir específicamente si las funciones son de carácter operativo o administrativo.
68. Lo anterior incluso se corrobora con lo señalado en la exposición de motivos, en la cual expresamente se mencionó que el objetivo de la adición del artículo 138 BIS impugnado era para proteger a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana quienes en cumplimiento de su deber sufren agresiones o lesiones corporales, toda vez que por la naturaleza de sus funciones han sufrido agresiones de manera frecuente y, en ocasiones lesiones corporales o hasta lo muerte. Esta situación tiene como consecuencia una lesión a la integridad y dignidad de esas autoridades, lo que debilita a dichas instituciones.
69. Para mayor claridad a continuación se transcriben la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal presentada por la jefa de gobierno de la Ciudad de México<sup>17</sup>, así como el Dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia<sup>18</sup>:

**“Exposición de motivos**

**Se establece también la necesidad de establecer sanciones más severas en los casos en que los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, por la naturaleza de su función y en cumplimiento de su deber, sufren agresiones de manera frecuente y, en ocasiones lesiones corporales o la muerte.**

**Lo anterior no sólo ocasiona una lesión a la integridad y a la dignidad de dichas autoridades, sino que debilita a las instituciones y, con ello, se debilita el Estado Constitucional de Derecho. Por ello se establece una sanción se [sic] servicios a la comunidad de 90 días independientemente de las penas o soluciones alternas a las que se arribe. Dicha situación se refleja de manera diversa y con agravantes tanto la tentativa de homicidio consumado en contra de dichos servidores públicos”.** [Énfasis añadido]

**“Dictamen**

**Las agresiones físicas a elementos de los cuerpos de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones es una problemática que es necesario atender de manera adecuada. Un elemento de seguridad ciudadana es la representación del Estado y en una sociedad democrática es necesario el respeto a estos funcionarios públicos.**

**Por eso mismo consideramos que exista un marco jurídico que brinde certeza y protección para el adecuado ejercicio de sus funciones de seguridad no se justifica de manera alguna, las agresiones a los elementos de seguridad ciudadana, por ello, el artículo 282 establece la figura de resistencia de particulares.**

**La Ciudad de México es una Ciudad de derechos y libertades, donde el gobierno garantiza absolutamente el derecho a la libre manifestación de las ideas y el derecho a la libre expresión; por ello mismo es que debe existir un respeto al ciudadano a la actuación de los agentes de seguridad ciudadana cuando ejercen sus funciones; el marco jurídico establece una serie de sanciones a los funcionarios que no actúan debidamente. Por estas consideraciones, esta dictaminadora coincide con la propuesta de la Jefa de Gobierno de dotar de una mejor regulación jurídica en este tema.**

**Por ello se considera necesario agravar las penas cuando en los delitos de lesiones y homicidio de la víctima sea un elemento de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones; además de que consideramos que a la pena de prisión debe agregarse una sanción consistente en trabajo comunitario (...)**. [Énfasis añadido]

<sup>17</sup> Foja 154 del expediente.

<sup>18</sup> Foja 220 (anverso y reverso) del expediente.

70. De las anteriores transcripciones se desprende que la intención del legislador al establecer la agravante contenida en el artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal fue proteger a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, quienes por la naturaleza de su función - operativa u administrativa- y en cumplimiento de su deber sufren agresiones de manera frecuente que les ocasionan lesiones corporales o incluso la muerte.
71. En efecto, la justificación de esta agravante es objetiva, toda vez que la seguridad pública es una función del Estado, a cargo, en este caso de la Ciudad de México, para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por tanto, es razonable que el legislador haya impuesto una sanción mayor para el caso de que la víctima de homicidio o lesiones sea un miembro de alguna institución de seguridad ciudadana en ejercicio o con motivo únicamente de sus funciones de seguridad.
72. En virtud de que la intención del legislador fue prever una agravante para el caso de que los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana fueran víctimas de homicidio o lesiones como consecuencia directa del ejercicio o con motivo de sus funciones de seguridad, entonces, el agravio de la accionante parte de una premisa falsa.
73. Esto es así porque de acuerdo con la parte actora, el artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es violatorio del derecho humano a la igualdad, pues supuestamente no distinguía entre los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana que se encarguen de funciones administrativas o policiales; sin embargo, ya se concluyó que el legislador impuso la agravante cuando un miembro de las instituciones de seguridad ciudadana sea víctima de homicidio o lesiones como consecuencia del ejercicio o con motivo de sus funciones, siendo que estas pueden consistir indistintamente en funciones operativas o administrativas como un medio para garantizar la seguridad pública, luego, no existe la transgresión alegada.
74. Por tal motivo, **se reconoce la validez del artículo 138 BIS** del Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.
2. *Artículo 224, inciso A), fracción X, última parte del Código Penal para el Distrito Federal impugnado.*
75. El proyecto presentado proponía reconocer la validez del artículo 224, inciso A), fracción X, última parte del Código Penal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el uno de agosto de dos mil diecinueve. Sin embargo, al someterse a votación del Tribunal Pleno el asunto, resulta que los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunciaron por la invalidez del precepto, mientras que los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek consideraron que la norma era válida.
76. De esta forma, al haber una mayoría de seis votos por la invalidez, debe desestimarse la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup> y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional<sup>20</sup>. Esto se debe a que, para que sea posible declarar la invalidez de la norma impugnada, es necesario que esta determinación sea apoyada por ocho votos, cuando menos. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 15/2002, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO”**.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> “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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos”.

<sup>20</sup> “Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”.

<sup>21</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, febrero de 2002, página 419.

3. *Artículo 236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal impugnado.*

77. La parte actora señala que el precepto cuya invalidez se reclama transgrede los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que la totalidad de la norma no es clara, en específico por lo que se refiere a las consecuencias jurídicas.
78. En efecto, derivado de la reforma a ese precepto se establece por una parte, un incremento de la pena: i) para los servidores públicos miembros de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno y ii) para los exmiembros de esas corporaciones que cometan el delito de extorsión y por otra, se fijaron sanciones adicionales consistentes en la destitución, inhabilitación y suspensión a: i) los servidores públicos, ii) los exservidores públicos, iii) los miembros de una corporación de seguridad ciudadana, iv) los exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana, v) los miembros de una corporación de seguridad privada y, vi) los exmiembros de una corporación de seguridad privada.
79. Esto es, las sanciones que se adicionan no sólo están dirigidas a los sujetos activos indicados en la primera parte del párrafo segundo del artículo 236 impugnado, sino que además se incluyeron a los servidores públicos, a los exservidores públicos, a los miembros de una corporación de seguridad privada y a los exmiembros de una corporación de seguridad privada.
80. Tampoco existe certeza respecto de lo que deberá entenderse por miembro y exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana debido a que el Código Penal para el Distrito Federal no proporciona una definición para esos conceptos.
81. El concepto de invalidez antes sintetizado es **infundado** por lo siguiente:
82. De acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>22</sup>, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad consiste en que las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales y, además, incluye la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón y la prohibición de tipos penales ambiguos.
83. Es decir, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, por lo que el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que, para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Dicho de otro modo, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella<sup>23</sup>.
84. La importancia del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no sólo radica en evitar la arbitrariedad en la aplicación de una norma, sino que los ordenamientos penales deben cumplir una función motivadora contra la realización de delitos y para ello es imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza<sup>24</sup>.
85. Así que el mandato de taxatividad implica un grado de determinación de la conducta típica que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. La garantía de legalidad en materia penal no queda cumplida con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los justiciables a realizar labores de interpretación o de integración<sup>25</sup>.
86. En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el diputado Carlos Castillo Pérez<sup>26</sup> y en el dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia<sup>27</sup> se mencionan que las razones para reformar el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal fueron:

<sup>22</sup> Jurisprudencia P./J. 33/2009 de rubro: “*NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA*”.

<sup>23</sup> Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro: “*PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS*”.

<sup>24</sup> Amparo directo en revisión 2943/2011.

<sup>25</sup> Amparo directo en revisión 2943/2011.

<sup>26</sup> Fojas 127 y 128 del expediente.

<sup>27</sup> Foja 223 reverso del expediente.

**“Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el diputado Carlos Castillo Pérez**

*La extorsión en México se ha convertido en problema [sic] que ha aumentado en las formas en que se comete, incluso se perpetra por servidores o exservidores públicos o privados. (...)*

*Por lo anterior es que resulta de gran importancia reformar el artículo del Código Penal para el Distrito Federal para que este delito reciba castigos más severos, además de que las penas a servidores públicos y miembros de corporaciones de seguridad privada que participen en extorsiones sean incrementadas. En tal virtud, la presente iniciativa pretende que, en el delito de extorsión, no haya reparación del daño y se proceda a la privación de la libertad. (...)*

*Así, ante la proliferación del delito de extorsión, es necesario que nuestro Código Penal de la Ciudad de México, se actualice y se convierta en una herramienta moderna para luchar en contra de quienes con base en el miedo creado en cada persona obtienen recursos económicos.*

*Por tanto, es importante sancionar de forma severa a los servidores Públicos [sic] que tengan el atrevimiento de defraudar a los ciudadanos a través de la comisión de este delito que tanto ha lastimado a nuestro país. Finalmente, la presente propuesta consiste en lo siguiente:*

- 1. Cuando la extorsión sea cometida por un servidor público o exservidor público, o por miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad pública o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, serán inhabilitados en cualquier tiempo que dure la pena de prisión para desempeñar cualquier cargo o comisión público”. [Énfasis añadido]*

**“Dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia**

**EXTORSIÓN**

*Actualmente la sanción contemplada por este delito es de 2 a 8 años; cuando es en contra de persona mayor de sesenta años la pena se incrementa en un tercio y se aumenta en dos terceras partes cuando participan un miembro o un ex miembro de corporación de seguridad pública o privada y se agrava de 2 a 6 años de prisión cuando interviene [sic] personas armadas, se emplee violencia física o cualquier mecanismo o amenaza que haga creer a la víctima la participación de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada.*

*En lo que corresponde al delito de extorsión, se acepta en sus términos la iniciativa de la Jefa de Gobierno, de tal forma que se establece como pena de 5 a 10 años de prisión; si se comete en contra de persona mayor de sesenta años se incrementa en un tercio; se aumenta al doble la pena cuando participe un miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno y se agrava de tres a ocho años de prisión cuando interviene personas armadas, se emplee violencia física o cualquier mecanismo o amenaza que haga creer a la víctima a participación de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada”. [Énfasis añadido]*

87. En este sentido tanto de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el diputado Castillo Pérez como del dictamen, se concluye que la finalidad de aumentar al doble la pena a ciertos sujetos en caso de que cometan el delito de extorsión es sancionar de manera más severa a los servidores públicos y en específico a los miembros y exmiembros de las corporaciones de seguridad ciudadana, dado que precisamente la función de esos servidores es proteger la integridad y los derechos de los habitantes de la Ciudad de México.
88. Una vez seguido el procedimiento legislativo correspondiente, el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, específicamente en sus párrafos primero y segundo, disponen:

***“Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.***

**Quando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada**". [Énfasis añadido]

89. El párrafo segundo está redactado en **tres enunciados**, lo cual para claridad se precisan:
90. **Primer enunciado:** Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. **No está reclamado.**
91. **Segundo enunciado:** Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. **Sí está reclamado.**
92. **Tercer enunciado:** Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. **Sí está reclamado.**
93. La comisión accionante cuestiona únicamente los enunciados **segundo y tercero**.
94. Ahora bien, del referido párrafo segundo se desprende que el legislador estableció tres agravantes<sup>28</sup> independientes para los que comentan el delito de extorsión: a) cuando el delito se cometa contra una persona mayor de sesenta años, la pena se incrementará un tercio; b) si el delito se comete por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno, la pena se aumentará al doble; y, c) si el delito se comete por servidor público, exservidor público, miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana o por un miembro o exmiembro de una corporación de seguridad privada, además se les sancionará con la destitución de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos y también se les suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.
95. En virtud de que, en el tercer concepto de invalidez, la parte actora controvierte las penas a las que se refieren los enunciados **segundo y tercero**, en el siguiente apartado se analizará si éstas contravienen o no el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.
96. El principio de legalidad en su vertiente de taxatividad implica que la legislación sea precisa para quienes potencialmente puedan verse sujetos a ella, esto es, supone que el objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma con el fin de otorgarle seguridad jurídica.
97. En **el segundo enunciado** del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado se establece que se sancionará con el doble de la pena cuando:
- Quien cometa el delito de extorsión sea un servidor público
    - I) miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno o
    - II) exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno.

<sup>28</sup> El artículo 236, párrafos primero, segundo y tercero del Código Penal para el Distrito Federal que estaba en vigor antes de la reforma impugnada establecía:

**"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a ochocientos días multa. Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán en dos terceras partes cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o exmiembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. (...)"**

98. Es decir, el artículo 236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal, **en el segundo enunciado** establece un aumento de la pena para los servidores públicos miembros o exmiembros de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno que cometan el delito de extorsión.
99. Por lo tanto, de ese **segundo enunciado** del precepto impugnado se observa que los destinatarios de la norma son dos: los servidores públicos miembros y exmiembros de las corporaciones de seguridad ciudadana, por lo que es claro a quién va dirigida la agravante del doble de la pena en caso de que se cometa el delito de extorsión.
100. En consecuencia, si **el segundo enunciado** del segundo párrafo del precepto impugnado determina con precisión que son dos los sujetos activos en quienes recae la agravante, esa porción normativa no transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y, en consecuencia, **se reconoce su validez**.
101. Ahora bien, **el tercer enunciado** del segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado establece las siguientes sanciones adicionales:
- Destitución del empleo, cargo o comisión público;
  - Inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; y,
  - Suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.
102. Asimismo, dispone que esas sanciones están dirigidas para estos sujetos:
- Servidores públicos.
  - Exservidores públicos.
  - Miembros de una corporación de seguridad ciudadana.
  - Exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana.
  - Miembros de una corporación de seguridad privada.
  - Exmiembros de una corporación de seguridad privada.
103. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el artículo 14 constitucional contiene la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que establece que en los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho implica que el legislador emita normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta sancionada, así como de las consecuencias jurídicas por la comisión de un ilícito.
104. En otras palabras, las normas penales deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, esto es, señalar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitar su alcance de acuerdo con los bienes tutelados, determinar el sujeto responsable y sus condiciones, así como las penas que deben aplicarse en cada caso.
105. Ahora bien, en el caso del **tercer enunciado** del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, **se establece con claridad quiénes son los destinatarios de las sanciones adicionales**, ya que señala que a los: a) servidores públicos, b) exservidores públicos, c) miembros de una corporación de seguridad ciudadana, d) exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana, e) miembros de una corporación de seguridad privada y f) exmiembros de una corporación de seguridad privada.
106. Es cierto que las sanciones que se le pueden imponer a esos sujetos son: 1) destitución del empleo, cargo o comisión público; 2) inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; y, 3) suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privadas; **sin embargo, por lo que hace a las dos primeras sanciones no resulta violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**.
107. Lo anterior se afirma, pues resulta evidente que la pena de destitución del empleo, cargo o comisión público no puede imponerse a los exservidores públicos, pues ya no detentan esa calidad y, consecuencia de ello, no puede destituírsele de algo que no desempeñan; **sin embargo, ello no torna inviable la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos**, la cual sí puede imponerse a un exservidor público.

108. Por lo que hace a los exmiembros de una corporación ciudadana, es posible advertir que el operador jurídico de la norma tendrá el deber de analizar si el sujeto activo desempeña algún empleo, cargo o comisión público, supuesto en el cual podrá imponer la sanción de destitución, así como la inhabilitación; y, si advierte que no detenta algún cargo público, también resultará evidente que no procederá la destitución, pero sí la inhabilitación.
109. En cuanto a los miembros y exmiembros de una corporación de seguridad privada, también la interpretación lógica de la norma permite advertir que su operador jurídico no puede imponer la destitución del empleo, cargo o comisión público, precisamente porque dichos sujetos activos no desempeñan una función pública; **sin embargo**, también a ellos se les puede imponer la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos.
110. Todo lo anterior, nos lleva a concluir que será el operador jurídico de la norma quien determine si se impone o no la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión público, pues para ello atenderá a la calidad específica del sujeto activo, para determinar si es viable la imposición de esa pena.
111. **En otro aspecto**, la parte actora manifiesta que el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado contraviene el derecho de seguridad jurídica, puesto que no existe certeza respecto de lo que deberá entenderse por miembro y exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana, ya que ese ordenamiento no proporciona una definición para esos conceptos.
112. Este concepto de invalidez **es infundado** debido a que el principio de exacta aplicación de la pena no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada para redactar algún tipo penal porque eso tornaría imposible la función legislativa, es por esto que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.
113. De manera que el principio de taxatividad requiere que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios<sup>29</sup>.
114. **No obstante lo anterior**, en suplencia de la queja, prevista en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno advierte que la sanción establecida en la última parte del tercer enunciado del segundo párrafo del artículo 236 reclamado, que dice: **“también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”**, es violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
115. En efecto, el citado precepto constitucional, en su primer párrafo, última parte, dispone que **“... Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”** y, por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el legislador en materia penal **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.
116. Por tanto, al examinarse la validez de las leyes penales, se debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido; así como también debe existir **la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo**.
117. Así, el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>29</sup> Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de rubro: **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”**.

118. Así, el derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple con ese mandato, al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada como delito. Así, la *proporcionalidad en abstracto* de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, etc. Por su parte, el juez penal es el encargado de determinar la *proporcionalidad en concreto de la pena*. **El legislador debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena**, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso.
119. Por tanto, uno de los aspectos a analizar en la proporcionalidad de las penas, es que la norma otorgue al juez penal **la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo**, pues de lo contrario, quedaría a la arbitrariedad de aquél establecer el *quantum* de la misma.
120. En el caso concreto, el tercer enunciado del párrafo segundo del artículo 236 impugnado, en su última parte, establece: **“también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”**, lo que pone en evidencia que se trata de una pena que no respeta el principio de proporcionalidad, pues no se establece un mínimo y un máximo, a efecto de que el juez penal esté en posibilidades de establecer la duración de la misma.
121. Además, debe tomarse en cuenta que el artículo 56, primer párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal dispone que **“La suspensión consiste en la pérdida temporal de derechos.”**, de modo tal que también por disposición del propio Código debió fijarse la temporalidad de dicha **“suspensión”**, por ser inherente a la naturaleza de dicha pena.
122. En consecuencia, esta porción normativa transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, de manera que lo procedente es **declarar la invalidez de la porción normativa “también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”**.

#### IV. EFECTOS

123. De acuerdo con las razones expuestas en el considerando III, los efectos de la presente sentencia son:
124. a) Se reconoce la validez de los artículos 138 BIS y 236, segundo párrafo, segundo enunciado, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México publicado en la Gaceta Oficial el uno de agosto de dos mil diecinueve.
125. b) Se declara la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, tercer enunciado, última parte, del Código Penal del Distrito Federal, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL EL UNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE	ARTÍCULO IMPUGNADO, ELIMINANDO LA PORCIÓN NORMATIVA CUYA INVALIDEZ SE DECLARÓ
<p>Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.</p> <p>Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión</p>	<p>Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.</p> <p>Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión</p>

público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. (...)	público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; <del>también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.</del> (...)
---	--

126. La invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al dos de agosto de dos mil diecinueve –fecha en la que entró en vigor el Decreto impugnado-, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.
127. Asimismo, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Jefa de Gobierno, a la Fiscalía General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 224, inciso A), fracción X, en su porción normativa ‘La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo’, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 138 BIS y 236, párrafo segundo, en su porción normativa ‘Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos’, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el apartado III de esta decisión.

**CUARTO.** Se declara la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa ‘también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada’, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, conforme a lo establecido en el apartado III de esta determinación, la cual surtirá sus efectos retroactivos al dos de agosto de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en los términos precisados en el apartado IV de esta ejecutoria.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a la Jefa de Gobierno, las autoridades jurisdiccionales penales competentes en la Ciudad de México y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. En su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los presupuestos procesales (competencia, oportunidad y legitimación).

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, consistente en reconocer la validez del artículo 224, inciso A), fracción X, en su porción normativa “La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por diferentes consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y Laynez Potisek por consideraciones distintas votaron a favor. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto particular, al cual se sumó el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, consistente en reconocer la validez del artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal, adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa “Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 236, párrafo segundo, en sus porciones normativas “Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana” y “la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa “o privada”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa “también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por la invalidez contenida en la propuesta original.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al dos de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

**En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Jefa de Gobierno, a la Fiscalía General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

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

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- La Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- El 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 la presente copia fotostática constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del ocho de junio de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO DE MINORÍA****QUE FORMULAN LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019.**

La ejecutoria se ocupó de analizar la constitucionalidad de los artículos 138 BIS, 224, inciso A), fracción X, última parte y 236, párrafo segundo, del Código Penal del Distrito Federal, que se publicaron en Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de dicho ordenamiento legal, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el primero de agosto de dos mil diecinueve.

En sesión de cuatro de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez constitucional del artículo 138 BIS,<sup>1</sup> por considerar, sustancialmente, que la agravante que contenía, estaba dirigida a proteger a los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana cuando fueran víctimas de homicidio o lesiones, como consecuencia directa del ejercicio o con motivo de sus funciones de seguridad; así, contrario a lo que adujo la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, accionante, la circunstancia modificativa no era violatoria del derecho humano a la igualdad, pues su justificación era objetiva, porque la seguridad pública era una función del Estado, en el caso, a cargo de la Ciudad de México, para salvaguardar la vida, la libertad, integridad y patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; por tanto, era razonable que el legislador hubiera impuesto una sanción mayor para el caso de que la víctima de homicidio o lesiones, fuera miembro de alguna institución de seguridad ciudadana, en ejercicio o con motivo de sus funciones de seguridad, que podían consistir, indistintamente, en funciones operativas o administrativas.

Respecto del artículo 236 del ordenamiento legal de referencia,<sup>2</sup> en sesión de ocho de junio siguiente, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez de su segundo párrafo, en su segundo enunciado, que establece: *“Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos”* por estimar que no transgredía el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues la pena de destitución del empleo, cargo o comisión público, no podía imponerse a ex servidores públicos, porque ya no detentaban esa calidad, y en consecuencia, no podía destituírsele de un cargo que no desempeñaban; sin embargo, ello no tornaba inviable su inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisiones públicas, que sí podía imponerse a un ex servidor público.

Por lo que hacía a los miembros y ex miembros de una corporación de seguridad privada, la interpretación lógica de la norma, permitía advertir que el operador jurídico no podía imponer la destitución del empleo, cargo o comisión público, precisamente porque los sujetos activos no desempeñaban una función pública; sin embargo, se les podía imponer la sanción de inhabilitación de cinco a diez años, para desempeñar cargos o comisiones públicas.

Lo que llevó a concluir que sería el operador jurídico de la norma, quien determinaría si se imponía o no la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión público; pues para ello se atendía a la calidad específica del sujeto activo, a efecto de determinar si era viable la imposición de esa pena.

Y por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del tercer enunciado de ese precepto, que establece: *“también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”*, porque se trataba de una pena que no respetaba el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 22 constitucional, pues no establecía un mínimo y un máximo, a efecto de que el juez penal estuviera en posibilidades de fijar su duración.

<sup>1</sup> Artículo 138 BIS. Cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la pena se agravará en una tercera parte; además se impondrán de 48 a 360 horas de trabajo en favor de la comunidad.

<sup>2</sup> Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización. Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. ***Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.*** [Enfasis añadido]

Con relación al artículo 224, inciso A), fracción X, del Código Penal del Distrito Federal, su contenido normativo es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este*

*Código:*

*A) Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:*

*[...]*

*X. En contra de persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida. La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo.”*

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, planteó, con relación a su porción normativa: *“la misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo”*, que transgredía los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo el argumento de que imponía la misma pena al empleado de la institución bancaria o financiera que colaborara en la comisión del robo, que a quien ejecutara ese delito en contra de personas que realizaran operaciones bancarias o financieras, depósitos o retiros de efectivo o de títulos de crédito, al interior de un inmueble, en cajero automático o inmediatamente después de su salida.

Ello, porque la colaboración no implicaba la ejecución, pues las personas que intervenían como sujetos activos en un hecho delictivo, tenían diferentes grados de intervención; y por ende, la colaboración del empleado de una institución bancaria o financiera para la realización del robo, podía encuadrar en las distintas formas de intervención contenidas en el artículo 22 del Código Penal para el Distrito Federal, ya que se podía considerar que sólo auxilió al autor del delito, por lo que le correspondía la atenuante a que hacía referencia el artículo 81 del mismo ordenamiento legal.

Por tanto, se estimó que existía contradicción entre las reglas sobre los grados de intervención en un hecho delictivo, previstas en los artículos 22 y 81 del Código Penal para el Distrito Federal, respecto del artículo impugnado. Y aunque se trataba de una contradicción entre normas secundarias, se transgredían los principios de legalidad y seguridad jurídica, porque se dejaba en estado de incertidumbre a sus destinatarios y a los operadores jurídicos, al no existir claridad en las disposiciones que debían aplicar al empleado bancario o financiero que colaborara en el delito de robo, con el grado de partícipe.

En la propuesta que se sometió a consideración del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, para la sesión de cuatro de junio del año en curso, se reconocía la validez de la norma, por considerar que el legislador advirtió que en el robo a cuentahabientes, era común que se incluyeran una serie de acciones concertadas, con la posible participación del personal de las instituciones bancarias; y por tanto, con el fin de abatir y castigar esa conducta, se debía sancionar a los empleados bancarios con la misma penalidad que a quien ejecutaba directamente la conducta ilícita.

Así, se decía que conforme al precepto impugnado, la colaboración por parte de algún empleado bancario se traducía en una coautoría, porque el robo a cuentahabientes estaba conformado por una serie de acciones concertadas con el objeto de identificar previamente a la víctima, para posteriormente actuar en su contra, no obstante que ésta suponía que las operaciones que realizaba eran secretas, como característica que debía tener la prestación de los servicios financieros.

Por tanto, aun cuando un empleado bancario no desapoderara materialmente a la víctima de sus pertenencias, su intervención era decisiva en la acción que causaba el resultado ilícito, porque ese empleado tenía conocimiento suficiente de las sumas de dinero que la víctima manejaba, cuya revelación tenía un importante significado en el modo de preparar la ejecución.

Planteamientos que sometidos a votación, obtuvo una mayoría de seis votos en contra, de la Ministra Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como de los suscribientes de este voto; motivo por el cual, al no alcanzar mayoría calificada, prevaleció la validez del artículo 224, inciso A), fracción X, del Código Penal del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, se estima pertinente formular el presente voto de minoría; porque a nuestra consideración, el precepto carece de validez constitucional; en primer lugar, porque contraviene el principio de taxatividad, que subyace a su vez en el principio de exacta aplicación de la ley penal, que se consagra como derecho fundamental para los gobernados, en el párrafo tercero, del artículo 14 de la Constitución Federal.

Elo, porque el verbo típico que determina la conducta concreta que satisface a la norma penal; es decir: “colaborar”, de acuerdo con el Diccionario de la lengua española,<sup>3</sup> significa “*Trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra*”; de lo que se aprecia que aunque la conducta que sanciona podría entenderse correctamente tipificada; lo cierto es que no existe determinación en cuanto al alcance o forma específica de la acción a la que se hace alusión y se sanciona.

Elo, porque el verbo típico resulta sobre inclusivo; lo que trae como consecuencia, que la descripción legal sea vaga, imprecisa, abierta y amplia. Es decir, propia para que el destinatario no comprenda su contenido prohibitivo, y para que los operadores jurídicos tengan la necesidad de interpretarla.

Y en segundo lugar, porque el contexto de la propia “colaboración” por parte de un empleado de una institución bancaria o financiera, resulta indicativo de una coautoría; y en consecuencia, se excluye alguna otra forma de autoría o participación en el correspondiente delito.

Determinación que no puede ser establecida por el legislador, pues se estaría calificando **ex ante** la conducta que podría realizar un empleado de una institución bancaria o financiera; esto es, fuera cual fuera la acción específica que llegara a realizar, estaría previamente catalogada como una coautoría para los efectos de su sanción.

En realidad, la autoría y la participación son formas de aparición del delito; es decir, la manera específica y particular en que este surge al mundo de relación. Y es por ello que el legislador capta, mediante fórmulas generales, supuestos en los que los casos particulares pueden encuadrarse, llámese autoría o participación, concursos, formas de comisión, etcétera; y la labor de encuadramiento de la conducta específica a la norma, corresponde exclusivamente a la autoridad judicial.

Consecuentemente, su calificación legal previa impacta en los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En ese orden de ideas, el amplio margen de interpretación que permite el artículo 224, inciso A), fracción X, parte *in fine*, del Código Penal del Distrito Federal, y la determinación concreta del grado de autoría que le corresponde al sujeto activo del delito, nos lleva a concluir que es violatorio del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal; así como de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En atención a ello, es que a nuestra consideración, la norma resulta inválida; y por tanto, respetuosamente se emite el presente **VOTO DE MINORÍA**.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El 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 la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>3</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [23 de julio de 2020].

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019.**

En sesión celebrada el ocho de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente citado al rubro reconocido la validez del artículo 138 Bis (*agravante de los delitos de homicidio y lesiones cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana*) y desestimó la acción con relación al artículo 224, inciso A, fracción X, última parte (*hipótesis de participación o colaboración del delito de robo a cuentahabientes bancarios*), ambos del Código Penal para el Distrito Federal.

Al respecto, voté a favor de reconocer la validez del artículo 138 Bis y en contra del proyecto y por declarar la invalidez del artículo 224, inciso A, fracción X, última parte —que no reunió la votación calificada necesaria para expulsar la norma del ordenamiento—, por lo que me permito expresar las razones por las que llegué a esa conclusión.

**1. Artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal (voto concurrente).**

En la sentencia se reconoció la validez del artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal que contiene una agravante de los delitos de homicidio y lesiones para el caso en que la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

En este caso, el Tribunal Pleno sostuvo que esta norma no vulnera el principio de igualdad debido a que no genera un trato desigual ni privilegiado a favor de las personas que integran las corporaciones de seguridad ciudadana. Por el contrario, se sostuvo que la finalidad de esta agravante es objetiva y razonable, ya que busca proteger a las personas integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana quienes, por la naturaleza de su función —operativa u administrativa— y en cumplimiento de su deber sufren agresiones de manera frecuente que les ocasionan lesiones e incluso la muerte.

Como lo adelanté, **estuve de acuerdo en que el artículo 138 Bis es constitucional**<sup>1</sup>, pero por razones distintas a las expuestas en la sentencia, consistentes en que, para mí, la norma impugnada no entraña un beneficio a favor de un sector y, mucho menos, un trato desigual ni discriminatorio.

En efecto, no comparto el argumento que subyace en la sentencia, toda vez que implica un entendimiento de la agravante penal como un beneficio dirigido a un grupo de personas —integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana— que genera un trato desigual frente al resto de servidores públicos y población en general.

Desde mi óptica, esta noción no es adecuada, pues —para mí— la agravante que se establece en la norma impugnada no es un beneficio, de manera que **no existe un tratamiento desigual** —y mucho menos discriminación normativa— al señalar que las penas para los delitos de homicidio y lesiones serán agravadas cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones.

Desde esta perspectiva, **considero adecuado** que el legislador haya decidido, en uso de su libertad de configuración para dictar la política criminal<sup>2</sup>, que ante los constantes ataques contra el personal que desempeña funciones de seguridad ciudadana, se estableciera una agravante a los delitos de homicidio y lesiones en la que el bien jurídico tutelado sea la salvaguarda de las instituciones de seguridad.

Por supuesto que esta libertad para diseñar la política criminal no es irrestricta, pues el ejercicio de tal atribución debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad, razonabilidad jurídica, así como el de igualdad y no discriminación, que opera transversalmente en todo el ordenamiento, lo que considero, en este caso, **se cumple y permite sostener la validez de la norma**, al tener una finalidad imperiosa en un Estado constitucional, como lo es la protección de las instituciones de seguridad ciudadana.

**2. Artículo 224, inciso A, fracción X, última parte del Código Penal para el Distrito Federal (voto particular).**

Originalmente, en el proyecto sometido a votación del Pleno se propuso reconocer la validez del artículo 224, inciso A, fracción X, del Código Penal para el Distrito Federal<sup>3</sup>, al considerar que esa norma era respetuosa de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

<sup>1</sup> **Artículo 138 BIS [homicidio y lesiones]**. Cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la pena se agravará en una tercera parte; además se impondrán de 48 a 360 horas de trabajo en favor de la comunidad".

<sup>2</sup> Esta Suprema Corte ha expresado que: "(...) el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo (...)". Ver la tesis P./J. 102/2008, de rubro: "**LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA**", que derivó de lo resuelto en la Acción de inconstitucionalidad 31/2006 resuelta el 19 de febrero de 2008.

<sup>3</sup> **Artículo 224 [robo específico]**. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código:

A) Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

(...)

X. En contra de persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida.

La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo.

(...)"

Para llegar a esa conclusión, en el proyecto se sostuvo que la norma impugnada es armónica con el sistema de autoría y participación del delito de robo previsto en el Código Penal local.

Lo anterior, porque el artículo 224, inciso a), fracción X, impugnado, prevé que los empleados de las instituciones bancarias o financieras que colaboren para la realización de un robo en contra de las personas que realicen operaciones bancarias o financieras, depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito al interior de un inmueble, en cajero automático o inmediatamente después de su salida, se les impondrá la misma sanción que a quien cometa ese delito de robo.

De este modo, en el proyecto se argumentó que la norma impugnada no rompe con el sistema de autorías y participación que se regula en los artículos 22 y 81 del mismo Código, ya que la norma cuestionada regula supuestos distintos: mientras que en los artículos 22 y 81 se prevén las formas de participación del delito (*entendidas como aquellas en las que una persona tiene intervención accesoría en la comisión del delito, por ejemplo cómplice o instigador*); en la norma impugnada se prevé una fórmula que se asemeja más a la coautoría.

En la sesión plenaria **voté en contra** de la propuesta y **formé parte de la mayoría que consideró que el artículo 224, inciso a), fracción X, impugnado es inconstitucional** por vulnerar el principio de legalidad y de seguridad jurídica. Sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada necesaria para expulsar la norma del ordenamiento, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este precepto.

A continuación, me permito expresar las razones por las que voté en contra del proyecto y estimé que la norma impugnada es inconstitucional.

En este sentido, como lo manifesté en la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que el artículo 224, apartado A, fracción X, párrafo segundo, del Código Penal local, al establecer que se impondrá la pena prevista para el delito de “robo a cuentahabiente<sup>4</sup>” a la persona que siendo empleada de una institución bancaria o financiera “colabore para la realización del robo”, está regulando las formas de participación y autoría del delito de robo a cuentahabientes, en un modo que es incompatible con las reglas generales que se encuentran en los artículos 22 y 81 del mismo Código Penal, **lo cual genera inseguridad jurídica** para los operadores jurídicos y las personas en general, **y debía invalidarse.**

Con esta postura no prejuzgo sobre la posibilidad de que el legislador estatal pueda —válidamente— establecer tipos penales en los que sancione con mayor o menor fuerza a las personas que colaboren o participen en la comisión del delito de robo a cuentahabientes bancarios, pues el legislador “*tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo*”<sup>5</sup>.

Sin embargo, me parece que la fórmula que empleó, en este caso el legislador capitalino, **no permite a los operadores jurídicos contar con reglas claras y precisas sobre la pena que debe aplicarse** a las personas que, sin ser autoras materiales del delito, tengan un nivel de participación —por colaboración— en el robo a cuentahabientes bancarios.

Desde mi punto de vista, la norma impugnada no contempla una forma de coautoría del delito, sino una hipótesis de participación o “*colaboración*” que, de acuerdo con los artículos 22, fracción V y 81, del mismo Código Penal<sup>6</sup>, amerita una pena menor —tres cuartas partes— que la prevista para los autores y coautores del delito de robo (dos a seis años de prisión).

<sup>4</sup> El tipo penal sanciona con pena de 2 a 6 años de prisión cuando el robo se cometa en contra de una persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida (artículo 224, inciso A), fracción X, primer párrafo, del Código Penal del Distrito Federal).

<sup>5</sup> Tesis P./J. 102/2008, de rubro: “**LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA**”. Registro 168878. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 599.

<sup>6</sup> “**Artículo 22 [Formas de autoría y participación]**. Son responsables del delito, quienes:

I. Lo realicen por sí;

II. Lo realicen conjuntamente con otro u otros autores;

III. Lo lleven a cabo sirviéndose de otro como instrumento;

IV. Determinen dolosamente al autor a cometerlo;

**V. Dolosamente presten ayuda o auxilio al autor para su comisión;** y

VI. Con posterioridad a su ejecución auxiliien, al autor en cumplimiento de una promesa anterior al delito.

Quienes únicamente intervengan en la planeación o preparación del delito, así como quienes determinen a otro o le presten ayuda o auxilio, sólo responderán si el hecho antijurídico del autor alcanza al menos el grado de tentativa del delito que se quiso cometer.

La instigación y la complicidad a que se refieren las fracciones IV y V, respectivamente, sólo son admisibles en los delitos dolosos. Para las hipótesis previstas en las fracciones V y VI se impondrá la punibilidad dispuesta en el artículo 81 de este Código”.

“Artículo 81 (Punibilidad de la complicidad). Para los casos a que se refieren las fracciones V y VI del artículo 22 de este Código, la penalidad será de las tres cuartas partes del mínimo y del máximo de las penas o medidas de seguridad previstas para el delito cometido, de acuerdo con la modalidad respectiva”.

La Primera Sala de este Alto Tribunal tiene múltiples precedentes (por ejemplo, las contradicciones de tesis 414/2010<sup>7</sup> y 29/2014<sup>8</sup>) en los que ha definido los criterios y niveles de autoría y participación en la comisión de un delito y, en lo que ahora interesa, hay dos tipos (*coautoría* y *participación*):

**a)** La “*coautoría*”, que puede entenderse como el supuesto en el que el coautor toma parte en la materialización del hecho, ya sea total o parcial, y que realiza una aportación al hecho mismo, pues lleva a cabo una acción necesaria para que el delito se concrete. Es decir, el coautor realiza una actividad conjuntamente con otro u otros individuos para que, de mutuo acuerdo, cometan un delito.

Para hablar de “*coautoría*”, de acuerdo con los precedentes, es necesario que en el hecho delictuoso intervengan dos o más personas, y que su intervención esté vinculada necesariamente al momento de desplegarse la conducta. Asimismo, el elemento principal de la “*coautoría*” es que las personas que intervienen en el delito **tengan “dominio del hecho delictivo”**, es decir, que tengan la posibilidad de impulsarlo o hacerlo cesar.

**b)** Por otra parte, tenemos la “*participación*”, que es la *cooperación dolosa en un delito doloso ajeno*. A ésta normalmente se le conoce como “*complicidad*” y se atribuye a las personas que, no siendo autoras ni coautoras, cooperan en la ejecución del hecho delictivo con actos anteriores o simultáneos. El cómplice es un auxiliar eficaz y consciente de los planes y actos del autor material, y contribuye a la infracción criminal, pero **no tiene el dominio del hecho**.

De esta forma, la diferencia entre la autoría y la participación radica en el “*dominio del hecho*”. Es decir, se puede considerar que una persona es autora o coautora de un hecho criminal, únicamente cuando tiene la última palabra y puede decidir si el delito se comete o no.

Con base en los criterios antes señalados, me parece que el contenido del artículo impugnado no puede catalogarse como una forma de coautoría, pues desde la literalidad de la norma, considero que se pretende sancionar —con la misma pena que al autor material del delito—, al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo.

En efecto, desde una interpretación literal es claro que el empleado que colabore con el autor material del delito, **no tiene dominio del hecho**, pues en el caso del delito de robo a cuentahabientes bancarios, su participación en la conducta delictiva se limita al auxilio y colaboración para que el autor material ejecute el delito.

Evidentemente, el empleado bancario que proporciona información o auxilia al autor material del delito **no tiene la capacidad para decidir si se culmina el robo o si lo detiene**, pues esa facultad decisoria es poseída, exclusivamente, por el autor o coautores del delito.

Por tanto, si el artículo 224, inciso A), fracción X, en su párrafo segundo, establece una pena agravada por la participación —como auxiliares o colaboradores— en el delito de robo a cuentahabientes; mientras que en los artículos 22 y 81 del mismo Código Penal, se prevé una pena atenuada para estos mismos sujetos con grado de participación en el delito, **la norma impugnada es contradictoria con las reglas generales de autoría y participación del Código Penal local**, lo que genera **inseguridad jurídica** y no permite que los operadores ni los imputados tengan claridad en torno a la pena que se les puede imponer a los empleados bancarios colaboracionistas en un delito de robo.

Al tenor de las consideraciones anteriores, estoy de acuerdo en reconocer la validez del artículo 138 Bis y de declarar la invalidez del artículo 224, inciso A, fracción X, última parte, ambos del Código Penal para el Distrito Federal.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 97/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>7</sup> Contradicción de tesis 414/2010, resuelta por la Primera Sala el 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y Cossío Díaz respecto del fondo del asunto.

<sup>8</sup> Contradicción de tesis 29/2014, resuelta por la Primera Sala el 27 de mayo de 2015, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GÓNZALEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019.**

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, la acción de inconstitucionalidad 97/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, quien impugnó la validez de los artículos 138 BIS, 224, inciso A) fracción X y 236, párrafo segundo del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México<sup>1</sup>.

**I. Razones de la mayoría.**

2. En la ejecutoria en relación con el **artículo 138 BIS del Código Penal del Distrito Federal**, se determinó declarar su validez, en la medida de que no infringe el principio de igualdad, puesto que el legislador impuso la agravante para cuando un miembro de las instituciones de seguridad ciudadana sea víctima de homicidio o lesiones como consecuencia del ejercicio o con motivo de sus funciones, mismas que pueden consistir indistintamente en ocupaciones operativas o administrativas, como un medio para garantizar la seguridad pública.
3. En relación con el artículo 224, inciso A) fracción X, última parte del Código Penal para el Distrito Federal, al no alcanzarse la votación necesaria para su invalidez, se desestimó la acción de inconstitucionalidad.
4. Por otra parte, en relación con el artículo 236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal, para efectos prácticos y de claridad, el estudio se realizó atendiendo a que la norma impugnada se compone de tres enunciados, los cuales se identificaron de la siguiente manera:

**Primer enunciado:** Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

**Segundo enunciado:** Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno.

**Tercer enunciado:** Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

5. En ese sentido, se destacó que solo las porciones normativas identificadas como enunciados segundo y tercero fueron impugnadas por la Comisión actora.
6. Así, en relación con el segundo enunciado se declaró su validez, en la medida de que los destinatarios de la norma están debidamente especificados, siendo estos los servidores públicos miembros y exmiembros de las corporaciones de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno que cometan el delito de extorsión, por lo que la agravante de mérito es clara respecto a quiénes está dirigida y no se infringe el principio de taxatividad.
7. Ahora, en relación con la porción normativa identificada como tercer enunciado, del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, se determinó que se establece con claridad quienes son los destinatarios de las sanciones adicionales, siendo estos: a) servidores públicos, b) exservidores públicos, c) miembros de una corporación de seguridad ciudadana, d) exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana, e) miembros de una corporación de seguridad privada y f) exmiembros de una corporación de seguridad privada.
8. Asimismo, se precisó que las sanciones que se le pueden imponer a esos sujetos son: 1) destitución del empleo, cargo o comisión público; 2) inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; y, 3) suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privadas; y se dijo que por lo que hace a las dos primeras sanciones, no resulta violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque la pena de destitución del empleo, cargo o comisión público no puede imponerse a los exservidores públicos, pues ya no detentan esa calidad y no puede destituírsele de algo que no desempeñan; sin embargo, ello no torna inviable la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos, la cual sí puede imponerse a un exservidor público.

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el uno de agosto de dos mil diecinueve.

9. Por lo que hace a los exmiembros de una corporación ciudadana, se determinó que es posible advertir que el operador jurídico de la norma tendrá el deber de analizar si el sujeto activo desempeña algún empleo, cargo o comisión público, supuesto en el cual podrá imponer la sanción de destitución, así como la inhabilitación; y, si advierte que no detenta algún cargo público, también es evidente que no procederá la destitución, pero sí la inhabilitación.
10. En cuanto a los miembros y exmiembros de una corporación de seguridad privada, se precisó que la interpretación lógica de la norma permite advertir que su operador jurídico no puede imponer la destitución del empleo, cargo o comisión público, precisamente porque dichos sujetos activos no desempeñan una función pública; sin embargo, también a ellos se les puede imponer la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos.
11. Todo lo anterior, llevó a concluir que será el operador jurídico de la norma quien determine si se impone la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión público, pues para ello atenderá a la calidad específica del sujeto activo, para determinar si es viable la imposición de esa pena.
12. En ese mismo orden de ideas, se estableció que no infringe el principio de taxatividad la circunstancia de que no se defina lo que debe entenderse por miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana, ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución que utiliza para redactar un tipo penal, sino solo a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.
13. Finalmente, en suplencia de la queja deficiente se declaró la **invalidez** de la sanción establecida en la última parte del tercer enunciado, del párrafo segundo del artículo 236, que dice "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*" por considerar que se trata de una pena que no respeta el principio de proporcionalidad previsto por el artículo 22 constitucional, pues no establece un mínimo y un máximo, a efecto de que el juez penal esté en posibilidad de establecer la duración de la misma.

## II. Razones del disenso

14. El motivo de mi disenso es en relación con lo que se determinó respecto del artículo **236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal**, en cuanto a que se decretó la validez de la porción normativa "**o privada**". En mi criterio, dicha porción normativa también debió declararse inválida junto con la sanción consistente en que "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*".
15. En efecto, desde mi perspectiva la porción normativa "*o privada*", infringe el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por incongruencia con la calidad de los sujetos activos que previamente describe la norma y que no habla de miembros o exmiembros de empresas de seguridad privada, por lo que la porción normativa mencionada, considero que no es acorde con el contenido restante de la norma y por ello debió también invalidarse.
16. Esto es, un análisis de tal porción normativa revela una disonancia en el catálogo de sujetos sancionados. Ello denota una necesidad de invalidar tal porción normativa, en tanto una interpretación de la norma torna a esta porción incompatible con la propia formulación normativa previamente establecida.
17. En ese orden de ideas, contrario al criterio de mayoría la porción normativa que he precisado debió también declararse inválida, ello me lleva a compartir la invalidez decretada, pero formular el presente voto concurrente para dejar constancia de mi disenso metodológico que hubiese invalidado mayores porciones normativas.

El Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, 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 de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 97/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019, FALLADA EN LAS SESIONES DEL TRIBUNAL PLENO DE CUATRO Y OCHO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.**

En la presente resolución, el Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 224, inciso A), fracción X, en su porción normativa: “La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

Por otra parte, reconoció la validez de los artículos 138 BIS y 236, párrafo segundo, del Código penal mencionado, en su porción normativa: “Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos”; y declaró la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, del citado ordenamiento, en su porción normativa: “también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”.

El presente voto se refiere de manera específica al pronunciamiento del Tribunal Pleno respecto al segundo párrafo del artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal,<sup>1</sup> que involucra tanto el reconocimiento de validez como la declaración de invalidez de las porciones normativas antes especificadas.

Por una parte, en la sentencia se reconoció la validez de una primera porción normativa del segundo párrafo del artículo 236 combatido, por no contravenir el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En ese primer pronunciamiento, se reconoció la validez de tres agravantes independientes para los que comentan el delito de extorsión, todas ellas contenidas en el párrafo que se analiza; son las siguientes: a) cuando el delito se cometa contra una persona mayor de sesenta años, la pena se incrementará un tercio; b) si el delito se comete por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno, la pena se aumentará al doble; y, c) si el delito se comete por servidor público, exservidor público, miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana o por un miembro o exmiembro de una corporación de seguridad privada, además se les sancionará con la destitución de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos y también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

En suplencia de la queja, el Tribunal Pleno determinó que la sanción establecida en la última parte del tercer enunciado del segundo párrafo del artículo 236 impugnado, que dice: “*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*”, es violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>1</sup> Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.

Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo se impondrá de tres a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos; o

II. Se emplee violencia física.

III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.

Asimismo, las penas se incrementarán en dos terceras partes cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica.

Aun cuando coincido en que el segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal vulnera el artículo 22 constitucional, difiero parcialmente de la conclusión mayoritaria respecto al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues existen términos muy puntuales del párrafo impugnado que debieron ser invalidados.

Como lo expresé en la sesión de cuatro de junio, estimo que el segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal vulnera el principio de legalidad en su vertiente taxatividad, porque incluye dos sujetos a quienes no se les pueden imponer las sanciones que establece en esa parte el precepto.

El segundo párrafo en su integridad tiene el contenido siguiente:

*Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex-miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.*

De su lectura se obtiene que impone a los exservidores públicos o a los ex miembros de las corporaciones de seguridad ciudadana la destitución del empleo, cargo o comisión pública.

Es evidente que a los exmiembros no se les puede destituir del cargo. Sin embargo, existe el riesgo de esa porción normativa se interprete en el sentido de que, al hablar de destitución del empleo, se refiere genéricamente y que, si tienen otro cargo público, se les podría destituir e inhabilitar. Considero que como el enunciado normativo puede interpretarse con ese alcance, esa norma transgrede el principio de taxatividad.

Por ese motivo, propuse que deberían invalidarse las porciones normativas que señalan: "o exservidor público" o "ex-miembro", porque, de esa manera se habría hecho prevalecer el orden jurídico, a efecto de que el juzgador esté en aptitud de imponer, con claridad, ese tipo de sanciones en los casos en que corresponda.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 97/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE OCHO DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.**

**Resolución de la mayoría.** En relación con la impugnación del artículo 236, párrafo segundo, segunda parte, del Código Penal para el Distrito Federal, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno consideraron infundado el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante en el sentido de vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

No obstante, en suplicencia de la queja, la mayoría de los Ministros consideró que la sanción establecida en la última parte del segundo párrafo del artículo 236 reclamado, que dice: **“también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada”**, es violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no contener un parámetro mínimo y un máximo.

**Razones de la disidencia.** Respetuosamente, no comparto la determinación alcanzada por la mayoría en cuanto a que la segunda parte, del párrafo segundo, del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, respeta el principio de taxatividad. La porción que en mi opinión no es taxativa, es la que se resalta en seguida:

*“Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.*

*Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. **Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisiones públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. [...]**”*

Respetuosamente disiento de la opinión mayoritaria, porque considero que el principio de taxatividad exige que las normas que prevén delitos y penas se redacten de manera suficientemente clara para sus destinatarios, de manera que pueda determinarse indudablemente su alcance a partir de su mera lectura.

Desde mi punto de vista, la porción normativa resaltada no satisface esa exigencia constitucional, pues su redacción es confusa y admite varias lecturas, lo que impide generar certeza a sus destinatarios.

En efecto, el segundo enunciado de ese párrafo tiene como destinatarios a servidores públicos miembros o servidores públicos exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana gubernamental.

La porción resaltada, por su parte, incluye a más destinatarios: miembros o exmiembros de corporaciones de seguridad privada.

A mi juicio, esto genera confusión por lo siguiente.

La parte inicial de la porción normativa resaltada dispone: *“[s]e impondrán además...”*, lo que se puede leer de dos maneras: la primera, es que se trata de un enunciado que pretende complementar al anterior, por lo que tendría que tener los mismos destinatarios (servidores públicos miembros o exmiembros de corporación de seguridad ciudadana gubernamental) y no los tiene (añade miembros y exmiembros de corporaciones de seguridad privada).

La segunda lectura posible es que se trata de un supuesto autónomo que incluye nuevos destinatarios pero, en este caso, las penas no corresponden con las infracciones: no se puede destituir a exfuncionarios ni a exmiembros, aunque sí se les puede inhabilitar.

Por tanto, si esa porción normativa da lugar a interpretaciones distintas, las cuales además, por sí mismas, generan confusión, considero que no satisface la exigencia de taxatividad y debió declararse su inconstitucionalidad.

Por estas razones, consideré necesario formular mi voto en los términos expuestos.

Atentamente

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, se extiende para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a diecinueve de noviembre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de ocho de junio de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 97/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas.**

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 139/2020 Y SUS ACUMULADAS 142/2020, 223/2020 Y 226/2020.**

**PROMOVENTES: PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA DE MORELOS, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y MOVIMIENTO CIUDADANO.**

**PONENTE:**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:**

**GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.**

**COLABORÓ:**

**AUREA HERNÁNDEZ MEZA.**

**Vo. Bo.**

**Sr. Ministro.**

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

**Cotejó.**

**VISTOS**, para resolver la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas identificadas al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Presentación de las demandas, autoridades (emisora y promulgadora) y normas impugnadas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

<b>Fecha y forma de presentación:</b>	<b>Promovente y Acción</b>
<b>Ocho de julio de dos mil veinte.</b> Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<b>Partido Socialdemócrata de Morelos</b> , por conducto de Israel Rafael Yudico Herrera, quien se ostentó como Presidente la Comisión Ejecutiva Estatal. <b>Acción de inconstitucionalidad 139/2020.</b>
<b>Ocho de julio de dos mil veinte.</b> Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<b>Partido de la Revolución Democrática</b> , por conducto de Adriana Díaz Contreras, Ángel Clemente Ávila Romero, Aida Estepgany (sic) Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, ostentándose como integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, así como Camerino Eleazar Márquez Madrid y Arturo Prida Romero, compareciendo como representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y Presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional. <b>Acción de inconstitucionalidad 142/2020.</b>
<b>Cinco de agosto de dos mil veinte.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	<b>Partido de la Revolución Democrática</b> , por conducto de Adriana Díaz Contreras, Ángel Clemente Ávila Romero, Aida Estepgany (sic) Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, ostentándose como integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, así como Camerino Eleazar Márquez Madrid y Arturo Prida Romero, compareciendo como representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y Presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional. <b>Acción de inconstitucionalidad 223/2020.</b>

<p><b>Seis de agosto de dos mil veinte.</b> Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p><b>Movimiento Ciudadano</b>, por conducto de José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chaparro, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, quienes se ostentan como Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional.</p> <p><b>Acción de inconstitucionalidad 226/2020.</b></p>
---	--

**Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

**Normas generales cuya invalidez se reclama.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes disposiciones generales del Decreto número seiscientos noventa por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad:

Acción Inconstitucionalidad	de Normas impugnadas	Publicada en el Periódico Oficial de la Entidad de fecha:
139/2020	Artículos 16, fracciones I y II, inciso a), y XIII; y 18, fracción I.	Ocho de junio de dos mil veinte.
223/2020	Artículos 13; 15; 16, fracciones I, II, inciso a), V, VI, VII y XIII; 18, fracción I; y 179 Bis.	Ocho de junio de dos mil veinte.
226/2020	Artículos 16, fracciones I, V, VI y VII; y 18, fracción I.	Ocho de junio de dos mil veinte.

**SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** Los promoventes señalaron que las normas cuya invalidez demandan son violatorias de los artículos 1, 9, 14, 16, 35, fracciones I, II y III, 41, párrafo primero, fracción I, 52, 53, 54, 56, 105, fracción II, penúltimo párrafo, 116, fracciones II y IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados a su estudio.

**CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda del Partido Socialdemócrata de Morelos y admisión.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal del Partido Socialdemócrata de Morelos, con el número 139/2020; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

El Ministro instructor dictó proveído de trece de julio siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 139/2020, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; especificó al Poder Legislativo de dicha entidad que adjuntara copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; y al Poder Ejecutivo para que remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que se publicó el Decreto combatido; así como dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para que en el plazo de tres días naturales remitiera copia certificada de los Estatutos vigentes del Partido Político Socialdemócrata de Morelos, así como las certificaciones de su registro vigente, en las que se precise quiénes conforman su Comisión Ejecutiva Estatal e informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la Entidad; así como solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de diez días naturales, ese órgano expresara su opinión.

**QUINTO. Registro del expediente, turno de la demanda del Partido de la Revolución Democrática; acumulación de las acciones de inconstitucionalidad y desechamiento.** Mediante proveído de catorce de julio de dos mil veinte, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, por el representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y por el Presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, con el número 142/2020; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 139/2020; la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado como instructor en la acción de inconstitucionalidad aludida.

Posteriormente por auto de quince de julio siguiente, el Ministro instructor desechó de plano la demanda de acción de inconstitucionalidad porque no estuvo firmada electrónicamente por cualesquiera de sus representantes legales.

**SEXTO. Registro del expediente, turno de la demanda del Partido de la Revolución Democrática y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por los integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria, por el representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y por el Presidente de la Mesa Directiva del Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, con el número 223/2020; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y su acumulada 142/2020; la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado instructor.

**SÉPTIMO. Registro del expediente, turno de la demanda de Movimiento Ciudadano y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad.** Por auto de la misma fecha el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, con el número 226/2020; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020 y 223/2020; y la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán al haber sido designado instructor.

**OCTAVO. Admisión de las demandas.** El Ministro instructor dictó acuerdo de doce de agosto de dos mil veinte, en el que admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 223/2020 y 226/2020, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; así como dio vista al Fiscal General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma requirió al Presidente del Instituto Nacional Electoral para que dentro del plazo de tres días naturales remitiera copia certificada de los Estatutos o Documentos Básicos vigentes de los Partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, así como de las certificaciones de sus registros vigentes y precisara quiénes son los actuales representantes e integrantes de sus órganos de dirección nacional; y solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de seis días naturales, ese órgano expresara su opinión en el expediente.

**NOVENO. Auto que tiene por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo demandado; por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la acción de inconstitucionalidad 139/2020; y por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.** Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como exhibidas las documentales que acompañó, incluidas las copias certificadas del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos del Decreto impugnado. Asimismo tuvo por remitida la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicho informe y opinión se tienen a la vista para la resolución de este asunto.

Igualmente tuvo por agregados el oficio y anexos de la Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, por el cual desahogó el requerimiento formulado; así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los Estatutos del partido político actor, las certificaciones de sus registros vigentes, e informó que el proceso electoral en ese Estado inicia en el mes de septiembre del año previo a la elección.

**DÉCIMO. Proveído que tiene por rendido el informe requerido al Poder Legislativo demandado.** Por acuerdo de diecisiete de agosto siguiente, el Ministro instructor tuvo por rendido el informe requerido al Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como exhibidas las documentales que acompaña, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado. Ese informe se tiene a la vista para la resolución de este expediente.

**DÉCIMO PRIMERO. Acuerdo que tiene por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral; por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas; y por presentada la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la acción de inconstitucionalidad 223/2020 y su acumulada 226/2020.** Por auto de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por agregado el oficio y anexos del Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral por medio del cual desahoga el requerimiento formulado; así como tuvo por exhibidas las copias certificadas de los documentos básicos vigentes de los partidos políticos nacionales actores, las certificaciones de sus registros vigentes y sus dirigencias.

Asimismo tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, por exhibidas las documentales que acompañan relacionadas con los antecedentes legislativos del Decreto impugnado; y se tuvo por presentada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dichas documentales, informes y opinión se tienen a la vista para la presente resolución.

**DÉCIMO SEGUNDO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento.

**DÉCIMO TERCERO. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), 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 los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el ocho de junio de dos mil veinte, frente a la Constitución General de la República.

**SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de las demandas.** Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup> (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

Sin embargo, en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Tribunal Pleno aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declararon inhábiles para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

En particular, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos competencia de esta Suprema Corte y ordenando proseguir electrónicamente el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos Acuerdos se exceptuara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas.

<sup>1</sup> "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".

Decisiones plenarios que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

Bajo este contexto normativo, se advierte del expediente que los partidos políticos accionantes combaten el Decreto número seiscientos noventa por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado el ocho de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de esa Entidad. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.

En ese contexto, debe decirse que las acciones de inconstitucionalidad se promovieron en forma oportuna, dado que la demanda del Partido Socialdemócrata de Morelos se presentó mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte el ocho de julio de dos mil veinte, mediante el uso de firma electrónica (e.firma/FIEL). Las correspondientes a los Partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano se presentaron los días cinco y seis de agosto de ese año ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

Por tanto, se satisface el presupuesto procesal de temporalidad. Sin que sea obstáculo que la demanda del Partido Socialdemócrata de Morelos se haya presentado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte; ello, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos Acuerdos Generales.

**TERCERO. Legitimación de los promoventes.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quienes promovieron las demandas de acción de inconstitucionalidad.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su Ley Reglamentaria, son del tenor siguiente:

**“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:**

(...).

**f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;**

(...)”.

**“Artículo 62. (...).**

**En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.**

De acuerdo con el inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional transcrito, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueva por los partidos políticos, deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y
- d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los partidos políticos promoventes de las acciones acreditan su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad 139/2020 fue promovida por el Partido Socialdemócrata de Morelos, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Estatal, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de veintisiete de julio de dos mil veinte. Asimismo, fue suscrita por Israel Rafael Yudico Herrera, en su calidad de Presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal de ese instituto político, lo que se acredita con la diversa certificación de la misma fecha.

Por otra parte, del artículo 55, inciso a) de los Estatutos del Partido Socialdemócrata de Morelos<sup>2</sup> se desprende que el Presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal tiene la atribución de representar legalmente al partido político.

La acción de inconstitucionalidad 223/2020 fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de dieciocho de agosto de dos mil veinte.

La demanda fue suscrita por Adriana Díaz Contreras, Ángel Clemente Ávila Romero, Aida Estepgany (sic) Santiago Fernández, Karen Quiroga Anguiano y Fernando Belaunzarán Méndez, integrantes de la Dirección Nacional Extraordinaria y por Camerino Eleazar Márquez Madrid, representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quienes lo acreditan con las diversas certificaciones de dieciocho de agosto dos mil veinte expedidas por esa autoridad electoral.

Por su parte, los artículos 38 y 39 del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática<sup>3</sup>, prevén la integración de la Dirección Nacional Ejecutiva y sus funciones.

<sup>2</sup> **Artículo 55.**

Son atribuciones y facultades de la Presidencia de la Comisión Ejecutiva Estatal:

- a) Ejercer la representación legal del Partido, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Estado de Morelos en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo, ejercer todo momento Poder General para Pleitos y Cobranzas, Actos de Administración y de Dominio; así como facultar a otras personas para que la ejerzan;
- (...)"

<sup>3</sup> **Artículo 38.** La Dirección Nacional Ejecutiva se integrará por las personas que ocupen los siguientes cargos:

- a) La Presidencia Nacional, con voz y voto;
- b) La Secretaría General Nacional, con voz y voto;
- c) Los siete integrantes que ocuparán las secretarías Nacionales, con derecho a voz y voto;
- d) La Presidencia de la Mesa Directiva del Consejo Nacional con derecho a voz;
- e) Las Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido en el Congreso de la Unión con derecho a voz; y
- f) La representación del Partido ante el Instituto Nacional Electoral, con derecho a voz".

**Artículo 39.** Son funciones de la Dirección Nacional Ejecutiva las siguientes:

Apartado A

Del pleno de la Dirección Nacional Ejecutiva

I. Mantener la relación del Partido, a nivel nacional e internacional, con las organizaciones políticas, los movimientos sociales y civiles, así como con las organizaciones no gubernamentales, a fin de vincular la lucha política del partido con las demandas de la sociedad y sus organizaciones y se asignará el seguimiento de las actividades que de aquí se desprendan a la Secretaría de la que se trate;

II. Aplicar las resoluciones que tenga a bien emitir el Consejo Nacional y del Congreso Nacional;

III. Analizar la situación política nacional e internacional para elaborar la posición del Partido al respecto;

IV. Desarrollar de manera transversal los siguientes ejes estratégicos: la organización interna, la política de alianzas, planeación estratégica, de los asuntos electorales, comunicación política, derechos humanos, movimientos sociales, gobiernos y políticas públicas, de la sustentabilidad y la ecología, coordinación y desempeño legislativo, desarrollo económico en relación a la iniciativa social y privada, de la igualdad de los géneros, migrantes, indígenas, asuntos internacionales, juventudes y de la diversidad sexual;

V. Conocer los recursos financieros del Partido a nivel nacional y difundir de manera periódica y pública el estado que guardan dichos recursos, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Transparencia del Partido, cuya supervisión estarán a cargo de las personas que ocupen la Presidencia y Secretaría General de la Dirección Nacional Ejecutiva;

VI. Proponer al Consejo Nacional el plan de trabajo del Partido;

VII. Elaborar, aprobar y presentar el informe sobre el gasto anual, el programa anual del trabajo y el proyecto de presupuesto en los primeros cuarenta y cinco días naturales al iniciar el año. Cuando el Consejo Nacional no sesione en el plazo establecido, la Dirección Nacional Ejecutiva tendrá la facultad de aprobar por la mayoría calificada de los presentes un proyecto que cubra los primeros seis meses del ejercicio;

VIII. En la primera sesión de cada año del Consejo Nacional, la Dirección Nacional Ejecutiva deberá elaborar y presentar un informe de gastos anual donde se observe el estado financiero y las actividades realizadas por el mismo. En todos los casos, dicho informe se ajustará a lo establecido en el Reglamento de Transparencia del Partido;

IX. En la primera sesión de cada año del Consejo Nacional, la Dirección Nacional Ejecutiva presentará el informe anual y plan anual de trabajo, donde se observe el estado financiero y las actividades realizadas por el mismo. En todos los casos dicho informe se ajustará a lo establecido en el Reglamento de Transparencia del Partido;

X. Elaborar, aprobar y presentar al Consejo Nacional el Proyecto de convocatoria para la elección de las candidaturas a cargos de elección popular del ámbito federal, así como para los cargos de órganos de dirección y representación del Partido en los ámbitos nacional, estatal y municipal

XI. Nombrar a las personas que ocupen la representación ante el Consejo General y Comisión Nacional de Vigilancia, del Instituto Nacional Electoral;

XII. La Dirección Nacional Ejecutiva, de forma extraordinaria, podrá nombrar a las representaciones del Partido ante los Organismos Públicos Electorales Locales y en los ámbitos distrital y municipal en los siguientes casos:

- a) Cuando alguna Dirección Estatal Ejecutiva no lo haya hecho oportunamente;
- b) Que esté en riesgo la representación partidaria, por ausencia injustificada; o
- c) Que el representante incurra en incumplimiento, desacato u omite realizar sus obligaciones institucionales y estatutarias.

XIII. Realizar un plan de desarrollo de recuperación política y administrativa en aquellas entidades en las que:

- a) No se tenga reconocido el registro local;
- b) Aquellas entidades en las que el funcionamiento institucional del Partido, su administración o su actividad política no cumpla con las metas establecidas en el plan nacional de trabajo; y
- c) Cuando las Direcciones Estatales Ejecutivas sin causa justificada de manera reiterada incumplan en sus obligaciones, excedan o sean omisos en el ejercicio de sus atribuciones establecidas en el presente Estatuto.

En aquellas entidades en donde se actualicen alguno o algunos de los supuestos anteriores, podrá nombrar Delegadas o Delegados Políticos y Financieros con funciones y facultades que determine la Dirección Nacional Ejecutiva, quienes coadyuvarán con la Dirección Estatal Ejecutiva para la aplicación y el cumplimiento de las metas del plan diseñado.

Las personas designadas como Delegados por la Dirección Nacional Ejecutiva serán responsables de coadyuvar en el Plan de trabajo y establecer las directrices políticas, ejecutivas y financieras que considere pertinentes. Las Direcciones Estatales Ejecutivas de estos Estados deben trabajar de manera conjunta y coordinada de la o el Delegado;

Las y los Delegados estarán obligados a ejercer las facultades otorgadas a efecto de que las acciones que implementen permitan coadyuvar e implementar un programa de desarrollo partidario en el Estado a efecto de que el Partido se convierta en una clara opción política y electoral competitiva.

Durante su encargo, las y los Delegados nombrados por la Dirección Nacional Ejecutiva no serán considerados integrantes del Congreso Nacional y Consejos en todos sus ámbitos, ni a ser designados como candidatos a ningún cargo de elección popular en el Estado donde ejerza su encargo.

Su nombramiento será hasta por un año, pudiendo ser ratificado por dos periodos iguales.

XIV. Informar al Órgano de Justicia Intrapartidaria aquellos casos en los que personas afiliadas, integrantes de órganos de dirección y representación en todos sus niveles, incurran en actos o declaren ideas en cualquier vía de comunicación, en perjuicio a la Declaración de Principios, Línea Política, Programa, Estatuto, Política de Alianzas Electorales y decisiones de los órganos de Dirección y Consejos en todos sus niveles, para iniciar el procedimiento sancionador de oficio, garantizando en todo momento su derecho de audiencia;

XV. Convocar, en su caso, a sesiones de los Consejos y Direcciones Ejecutivas en todos sus ámbitos;

XVI. Atraer la elección de candidaturas que le correspondan a los Consejos Estatales y municipales cuando:

a) Exista riesgo inminente de que el Partido se quede sin registrar candidato.

b) No se haya realizado la elección en el Consejo correspondiente.

XVII. Elaborar y aplicar, en coordinación con las Direcciones Estatales Ejecutivas, la estrategia electoral de las entidades federativas;

XVIII. Observar y aprobar la Política de Alianzas Electorales en las entidades federativas a propuesta del Consejo Estatal o cuando éste se abstenga o sea omiso de presentarla;

XIX. Tomar las resoluciones políticas y orientar el sentido de los votos emitidos por los Grupos Parlamentarios del Partido, cuando se trate de asuntos de gran trascendencia, así como aquellos que estén vinculados con la Línea Política y la Declaración de Principios;

XX. Tomar las resoluciones políticas y orientar el sentido de las políticas públicas por los Gobiernos del Partido, cuando se trate de asuntos de gran trascendencia, así como aquellos que estén vinculados con la Línea Política y la Declaración de Principios;

XXI. Presentar propuestas al Consejo Nacional;

XXII. Observar y aprobar la convocatoria a la elección de las candidaturas a cargos de elección popular en los ámbitos estatal y municipal remitida por parte de la Mesa Directiva del Consejo Estatal y ordenar su publicación.

Una vez aprobada la Convocatoria descrita en el párrafo anterior, deberá ser remitida a la Mesa Directiva del Consejo Estatal para su conocimiento, y esta notifique a las instancias competentes y publicidad.

Dicha aprobación deberá realizarse por parte de la Dirección Nacional Ejecutiva a más tardar tres días antes del vencimiento de los plazos contemplados por las normas electorales aplicables a la elección constitucional que corresponda y en caso contrario se tendrá por aprobada de manera definitiva la convocatoria aprobada por el Consejo Estatal.

En caso de que los Consejos Estatales omitan aprobar o remitir el método electivo o la convocatoria a cargos de elección popular a más tardar 72 horas antes del vencimiento de los plazos legales contemplados dentro del proceso electoral constitucional, será facultad de la Dirección Nacional Ejecutiva la emisión de la misma;

XXIII. Proponer al Consejo Nacional la Política de Alianzas Electorales, que será aplicada en las candidaturas federales la cual será la base para replicar en las entidades federativas;

XXIV. Remover del cargo a las personas que sean titulares de las Coordinaciones o Vice Coordinaciones de los Grupos Parlamentarios del Partido, en caso de que éstos no cumplan con la Línea Política, el Programa y las normas del Partido, siempre otorgándoles el derecho de audiencia mediante los procedimientos señalados en el presente ordenamiento y los reglamentos que de este emanen;

XXV. Organizar, resguardar y poner a disposición la información pública que posea o emita, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Archivos, el Reglamento de Transparencia del Partido;

XXVI. Designar al Titular de:

- a) La Coordinación del Patrimonio y Recursos Financieros Nacional;
- b) La Unidad y el Enlace de Transparencia Nacional;
- c) Del Área Coordinadora de Archivos;

La Dirección Nacional Ejecutiva realizará evaluaciones sobre el desempeño de estas áreas y efectuará las sustituciones tanto del titular como del personal dependiente del mismo cuando éstos incumplan o sean deficientes en sus tareas asignadas.

Nombrar a los titulares de las Direcciones del Instituto de Formación Política, así como al personal operativo que implementará la estrategia de comunicación aprobada por la Dirección Nacional Ejecutiva.

La persona que ocupe, la Coordinación del Patrimonio y Recursos Financieros Nacional, tendrá la obligación de acudir a las sesiones de la Dirección Nacional Ejecutiva, para entregar los informes correspondientes a dicha coordinación.

XXVII. Designar a las personas titulares Integrantes de:

- a) El Órgano Técnico Electoral
- b) El Órgano de Afiliación

Así como al personal operativo responsable de las áreas de ambos órganos.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 226/2020 fue promovida por Movimiento Ciudadano, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, de dieciocho de agosto de dos mil veinte.

De igual forma, la demanda fue suscrita por José Clemente Castañeda Hoefflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máñez, Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, quienes acreditan ese carácter con la diversa certificación de la misma fecha expedida por esa autoridad electoral.

Por su parte, del artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano<sup>4</sup>, se desprende que son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional, entre otras, promover en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En consecuencia, las acciones de inconstitucionalidad fueron hechas valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de partidos políticos nacionales y local con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente; fueron suscritas por quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos de los Estatutos que les rigen; y las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

XXVIII. En caso de renuncia, ausencia o remoción del titular del Instituto de Formación Política y de las Secretarías que integran la Dirección Nacional Ejecutiva, podrá nombrar una persona encargada del despacho, la cual sólo contará con derecho a voz, hasta que el Consejo Nacional designe la sustitución que corresponda.

Las personas que formen parte de la Dirección Nacional Ejecutiva que sean designadas como encargadas de despacho, no podrán formar parte del Consejo Nacional.

XXIX. Convocar al Consejo Consultivo Permanente de Política Estratégica, en concordancia con el tema a tratar. En esta instancia podrán participar integrantes de las comunidades académicas y de investigación, líderes de opinión y personas expertas en temas de interés nacional, así como a dirigentes, quienes ostenten cargos de elección popular, a efecto de buscar la construcción de consensos, políticas públicas, proyectos de trabajo fortaleciendo la visión ideológica y programática del Partido;

XXX. Convocar a las Direcciones Estatales Ejecutivas a reuniones de trabajo y coordinación para implementar acciones conjuntas y fomentar el desarrollo del Partido;

XXXI. Solicitar al Instituto Nacional Electoral la organización de la elección interna, para renovar órganos de dirección y representación, previo acuerdo del Consejo Nacional;

XXXII. Presentar al Consejo Nacional propuestas de las personas que serán postuladas en las candidaturas a cargos de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales por ambos principios, con perfiles idóneos y competitivos;

XXXIII. Observar y aprobar los convenios de coalición en todos los ámbitos, conforme a la Política de Alianzas Electorales que corresponda;

XXXIV. Observar y aprobar los convenios de candidatura común en todos los ámbitos, a propuesta de la Dirección Estatal Ejecutiva, conforme a la Política de Alianzas Electorales que corresponda;

XXXV. Constituir frentes con partidos registrados y con agrupaciones políticas nacionales de cualquier género, con o sin registro o sin personalidad jurídica, mediante un convenio político de carácter público;

XXXVI. Proponer al Pleno del Consejo Nacional a los integrantes del órgano de justicia intrapartidaria;

XXXVII. Diseñar y aprobar la estrategia de comunicación política;

XXXVIII. Aprobar los lineamientos del pago de cuotas ordinarias y extraordinarias

XXXIX. Convocar, una vez instaladas la mayoría de las Coordinadoras en los Estados, a la instalación de la Coordinadora Nacional de Autoridades Locales;

XL. Observar, en su caso modificar y aprobar las actuaciones de los órganos dependientes de la Dirección Nacional Ejecutiva, de conformidad con los reglamentos aplicables;

XLI. Aprobar las candidaturas para las gubernaturas de las entidades federativas;

XLII. Designar a la persona responsable de realizar el registro de precandidaturas y candidaturas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos del Instituto Nacional Electoral;

XLIII. Intervenir en la solución de controversias a través de mecanismos de justicia alternativa;

XLIV. Nombrar a la persona titular de la Secretaría Técnica de la Dirección Nacional Ejecutiva; y

XLV. Las demás que establezca éste estatuto y los reglamentos que de éste emanen.

En las decisiones de la Dirección Nacional Ejecutiva se privilegiará el consenso, en caso de no obtenerse se tomarán por la mayoría calificada de los presentes, salvo los casos que determinen una mayoría específica".

#### <sup>4</sup> Artículo 20.

De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos.

La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9 de los Estatutos.

(...).

o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

(...)"

**CUARTO. Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, las autoridades demandadas plantearon lo siguiente:

a) El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos aduce como causal de improcedencia la prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley de la materia, esto es, porque las demandas promovidas por los Partidos de la Revolución Democrática y de Movimiento Ciudadano se presentaron fuera del plazo legal para ello.

Esta causal de improcedencia es infundada con base en lo expuesto en el considerando segundo de esta ejecutoria, en el cual se calificó como oportuna la presentación de las demandas con fundamento en los Acuerdos Generales emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, ante la situación de pandemia, suspendió labores y los plazos procesales que rigen para la promoción de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

De igual forma argumenta que de la lectura a los conceptos de invalidez del Partido Socialdemócrata de Morelos no se desprende que atribuya acto alguno al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por lo que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

Ese motivo de sobreseimiento es infundado ya que conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal, de lo que deriva que lo que se somete a conocimiento de este Tribunal Constitucional es precisamente la constitucionalidad de la norma impugnada, y no actos en forma destacada, como lo sería la promulgación, publicación y refrendo de dicho Decreto; en todo caso, tales actos se analizarían como parte del procedimiento legislativo, siempre y cuando se combata en los conceptos de invalidez su inconstitucionalidad con motivo de la publicación de la norma general.

Aunado a lo anterior, los artículos 61 y 64 de la Ley Reglamentaria<sup>5</sup>, prevén que la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros aspectos, los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; así como que el Ministro instructor dará vista a esos órganos para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción, como ocurrió en el caso dado que el Poder Ejecutivo de Morelos fue quien promulgó la norma general impugnada.

Consecuentemente, la circunstancia de que el Partido Político no formule conceptos de invalidez por vicios propios respecto de la promulgación de la norma general impugnada, no podría traer consigo la improcedencia o sobreseimiento en la acción, pues ésta constituye un control abstracto de la constitucionalidad de una norma general. Además, si se plantearon conceptos de invalidez en contra del Decreto, por lo que hace a su procedimiento legislativo; decreto en cuya emisión, promulgación y publicación participa el Ejecutivo; lo que lleva a declarar infundada su petición de sobreseimiento.

b) El Poder Legislativo del Estado de Morelos argumentó que es improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Socialdemócrata de Morelos, en virtud de que carece de legitimación, es decir, porque no acreditó esa calidad con la constancia actualizada expedida por las autoridades electorales de la Entidad.

Este motivo de improcedencia es infundado en atención a lo razonado en el considerando tercero de esta ejecutoria, en donde claramente se detalló la forma en la que se tiene por acreditada la legitimación de ese Partido Político, es decir, se hizo referencia a la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de veintisiete de julio de dos mil veinte, que contiene la constancia de registro como Partido Político Estatal; así como la diversa constancia de la misma fecha en la que consta la integración de la Comisión Ejecutiva Estatal, la que incluye a su Presidente Israel Rafael Yudico Herrera, quien según los Estatutos tiene la representación legal del instituto político.

También argumenta que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes porque el Decreto seiscientos noventa es un acto que surgió en cumplimiento de lo que ordena la Constitución de la entidad, y al mandato de autoridades federales que exigieron armonizar la legislación local con los Decretos electorales sobre paridad de género; además de que no se transgredió el procedimiento legislativo ya que éste encuentra fundamento en la Constitución Estatal y en el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos que fueron fielmente observados.

<sup>5</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

(...)

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

**Artículo 64.** Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuera obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contengan las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

Estos argumentos se desestiman porque no constituyen causal de improcedencia, sino en todo caso son una exposición que trata de justificar la constitucionalidad del Decreto reclamado, de ahí que corresponda más bien a argumentos de fondo, que no de causales.

En cambio, de oficio, ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática respecto del artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, pues reclama esa disposición y ésta no fue objeto de reforma en el Decreto seiscientos noventa.

En efecto, en la demanda de ese instituto político se señala como precepto impugnado el artículo 13 de ese Código y expresa los vicios de inconstitucionalidad que le atribuye.

Esa disposición es del tenor siguiente:

## **“CAPÍTULO II**

### **DE LA ELECCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO**

**(REFORMADO, P.O. 26 DE MAYO DE 2017)**

**Artículo 13.** El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por veinte diputados, doce diputados electos en igual número de distritos electorales, según el principio de mayoría relativa, y ocho diputados electos según el principio de representación proporcional.

En la integración del Congreso, ningún partido político podrá contar con más de doce diputados por ambos principios.

La elección consecutiva de los diputados propietarios a la Legislatura podrá ser hasta por cuatro periodos consecutivos.

La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubiere postulado salvo que hayan renunciado o perdido su militancia hasta antes de la mitad del término para el que fue electo.

Los diputados que pretendan reelegirse deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos, cumplir con los requisitos que establece el artículo 25 de la Constitución Local”.

Ahora bien, en el artículo segundo del Decreto seiscientos noventa se enumera el conjunto de disposiciones del Código que fueron objeto de modificación y de su lectura no se aprecia la cita de ese artículo 13, según se lee de ese apartado que es del tenor siguiente:

“(…).

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Se REFORMAN los artículos 1 primer y segundo párrafo; se adicionan las fracciones II y XV, recorriéndose las subsecuentes y se reforman las fracciones I y VIII que pasa a ser IX, todas, del artículo 4; 5 párrafos primero y segundo, fracciones VI y VII y se adicionan las fracciones VIII y IX; 6 primer párrafo; 7; 8; 9 primero y tercer párrafos; 10 primer párrafo; 11; 12; 16, 17; 18, 19 primer párrafo; 20 primer y tercer párrafos; 21 primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo; se adiciona un segundo párrafo al artículo 27, recorriéndose el subsecuente; 29; 37 fracción III; 39 fracción I y párrafo tercero; 40 primer párrafo; 41; 45; 48 primer párrafo; 49; 50 primer y segundo párrafo; 60 primer párrafo e incisos a, b, c, d, e, g y h del segundo párrafo; 63 primer y último párrafo y se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los subsecuentes; se adicionan las fracciones III, XIX y XX, recorriéndose el orden de las subsecuentes, al artículo 66; se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 69; 70 fracción IX; 71 fracciones I, II y III, segundo y tercer párrafos; 72; 73; 74; 75 párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto; 76 primer párrafo; 77 fracciones I, II y III; 78 fracciones IV, VI, XXVI, XXIX, XXX, XXXII y XXXV y se adicionan las fracciones LV, LVI, LVII y LVIII recorriendo en su orden la subsecuente fracción; 79 primer párrafo y fracciones I, IV, VII, incisos c, d y f de la fracción VIII, XII y XIII; 80; la

denominación del Capítulo VI del Título Primero perteneciente al Libro Tercero; 81 primer párrafo y fracción II; 84 párrafos primero y segundo; 86, 88 bis primer párrafo; 88 ter primer párrafo; se adiciona las fracciones XII, XIII, XIV y XV, recorriéndose las subsecuentes, del artículo 90 bis; se adiciona la fracción VII recorriéndose las subsecuentes del artículo 90 quintus; se adicionan la fracción XI y XV recorriendo las subsecuentes y se reforman las fracciones VIII y XI que pasa a ser la XII, todas, del artículo 91 bis; 96 párrafos primero y segundo; 98 primer párrafo y se adiciona la fracción XLIV, recorriéndose la subsecuente; 101 fracción I; 105 fracciones I, II y III; 106 primer párrafo y fracciones I, V y VI; 112 primer párrafo; 113 primer párrafo; 119 párrafos primero y segundo; 121 párrafos primero, segundo y tercero; 127 primer párrafo; 131 primer párrafo; 132 primer párrafo; 133; 134; 135; 136 párrafo quinto; 137 fracción XII y se adiciona la fracción XIII, recorriéndose la subsecuente; 138; 139 primer y tercer párrafos; 140 primer párrafo; 143; 144; 145 primer párrafo; 146 primer párrafo y se reforma la fracción IV; 147 primer párrafo (sic); 148 primer párrafo; 149 primer párrafo; 150 primer párrafo; 151 primer y tercer párrafos; la denominación del Capítulo V del Título Primero perteneciente al Libro Cuarto; 154 párrafos primero y segundo; 155; 159 primer párrafo; 160 quinto párrafo; 161; 162 párrafos primero, segundo, tercero, cuarto inciso d) y párrafo quinto; 163 fracciones III y IV y se adiciona fracción V; 164; 166; 167 primer y segundo párrafo; 168; 172 primer párrafo; 173; 174 primer párrafo y fracciones II, III y IV; 176; 177 párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto; 178; 179; 180; 181; 182; 183; 184 primer párrafo y fracción II; 185 fracciones I, II y III; 186; 187 primer párrafo; 188; 189 párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto; 192; 196 primer párrafo; 197 incisos a) y b); 199; 202 tercer párrafo; 205 primero y tercer párrafos; 239; 240; 254 primero y segundo párrafos; 255; 256 segundo y tercer párrafo; 259; 260 segundo párrafo; 261; 262 primer párrafo incisos a), b) y c) y segundo párrafo; 263; 265 primer párrafo incisos b) y d); 266 primer párrafo; 267 primer párrafo, incisos a), b), c) del segundo párrafo, cuarto y quinto párrafos; 268 segundo párrafo incisos a), b) y c); 270; 277 inciso e); 279; 281 primer párrafo; 28, 286; 287; 288; 289; 290; 291 primer párrafo y fracción II; 292; 293; 295 primer párrafo; 296; 298; 299 segundo párrafo; 301; 302; 303; 304; 305; 306; 307; 308; 310 primer párrafo; 311 incisos a) ,b) y c); 312 incisos a), b) c) e) y g), 313; 314 primer párrafo; 315 primer párrafo; 316; 317; 319 fracción II incisos b), c), d) y e); 322 fracciones III, IV, V, VI y VII y tercer párrafo; 324 fracción IV; 325 párrafo cuarto; 333 primer párrafo y fracción II; 334 primer y segundo párrafos; 335; 337 se adicionan los incisos d) e) y f) y se reforma el segundo y tercer párrafos; 344; 351 fracciones I y III; 359; 373 párrafo primero; 377 primer párrafo, fracción I incisos a), d) y e, fracción II incisos a), d) y e), fracción III incisos a), d) y e); 378 primer párrafo e incisos c) y d); 380; 383 fracciones II, III, IV, VI y VII y se adicionan un tercer y cuarto párrafos; se adicionan las fracciones XV y XVI, recorriéndose las subsecuentes, del artículo 384; 385 fracción VII y se adiciona la fracción VIII, recorriéndose la subsecuente; 386 primer párrafo, el inciso ñ) y se adiciona el inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente inciso; 387 primer párrafo e inciso c) y se adiciona el inciso d), recorriéndose en su orden el subsecuente; 389 fracciones V y VI y se adicionan las fracciones VII y VIII; 395 inciso c) y se adiciona el inciso d) de la fracción I, se reforman los incisos b) y c) y se adiciona el d) de la fracción VI, y se adicionan los incisos a) y f), recorriéndose el orden de los subsecuentes de la fracción VIII; 401; y se adicionan los artículos 179 bis; 383 Bis; el Capítulo III dentro del Título Primero del Libro Octavo, para denominarse 'DE LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN Y DE REPARACIÓN'; con los artículos 400 Bis y 400 Ter; el Capítulo IV dentro del Título Primero para denominarse 'DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR', con los artículos 400 Quater; 400 Quintus, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos para quedar como sigue:

(...)"

En consecuencia, ha lugar a sobreseer porque la disposición se encuentra redactada en esos términos desde el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete, en que fue objeto de reforma, sin que en el Decreto que nos ocupa haya sido incluido. De ahí que se estime que sus distintas hipótesis normativas fueron consentidas por el partido político promovente de la acción.

Por tanto, se sobresee con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria.

Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

**QUINTO. Temas a desarrollar.** A continuación se introduce un cuadro que identifica los problemas denunciados como inconstitucionales, las disposiciones impugnadas, así como la acción y partido promovente.

Temas	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
<b>Tema 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República.</b>		Partido Socialdemócrata de Morelos. Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acciones de inconstitucionalidad 139/2020, 223/2020 y 226/2020.
<b>Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo.</b>		Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 223/2020.
<b>Tema 3. Porcentaje de asignación por el principio de representación proporcional en diputaciones y regidurías (umbral del 3% al 4%).</b>	Artículos 16, fracciones I, II, inciso a) y XIII, y 18, fracción I.	Partido Socialdemócrata de Morelos. Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acciones de inconstitucionalidad 139/2020, 223/2020 y 226/2020.
<b>Tema 4. Base de votación que debe utilizarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional.</b>	Artículo 16, fracciones I y II, inciso a).	Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 223/2020.
<b>Tema 5. Lista definitiva de los partidos políticos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.</b>	Artículos 15 y 16, fracciones V, VI, y VII.	Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acción de inconstitucionalidad 223/2020 y 226/2020.

<b>Tema 6. Tope máximo de diputaciones que puede tener un partido político.</b>	Artículo 16, fracción I, segundo párrafo.	Partido de la Revolución Democrática. Movimiento Ciudadano. Acción de inconstitucionalidad 223/2020 y 226/2020.
<b>Tema 7. Registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de ayuntamientos por bloques de competitividad.</b>	Artículo 179 Bis.	Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 223/2020.

**SEXTO. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República.**

El Partido de la Revolución Democrática argumenta que el Decreto seiscientos noventa viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, porque fue publicado dentro del plazo de noventa días que se establece como límite en dicha disposición.

En efecto, según el artículo 160 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, el proceso electoral ordinario inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección, concretamente durante la primera semana de ese mes con la primera sesión del Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; y sobre esa base, el cómputo del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral comenzó el tres de junio de dos mil veinte, en tanto que el Decreto combatido se publicó hasta el ocho de junio de ese año. Aunado a que contiene modificaciones legales fundamentales, por lo que se violó la prohibición constitucional indicada.

Asiste la razón al Partido Político; y para el examen de ese concepto de invalidez se observará lo considerado en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017<sup>6</sup>.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es del tenor 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. (...).

**Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.**

(...)”.

El precepto en cuestión prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Sobre esa disposición este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes, que establece una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ponente Ministro Eduardo Medina Mora I., sesión de ocho de enero de dos mil dieciocho.

<sup>7</sup> Como ejemplo de estos precedentes, pueden citarse, entre otros, la acción de inconstitucionalidad 61/2012, bajo la Ponencia del Ministro Aguilar Morales; la acción de inconstitucionalidad 139/2007, bajo la Ponencia de la Ministra Sánchez Cordero; así como la acción de inconstitucionalidad 41/2008, bajo la Ponencia del Ministro Góngora Pimentel.

Asimismo se ha determinado que la obligación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben ser promulgadas y publicadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; mientras que la prohibición se plantea en la lógica de que dichas leyes no pueden ser objeto de modificaciones fundamentales durante el tiempo señalado.

Lo anterior, con objeto de que las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver oportunamente las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para que, de esta forma, se garantice el principio de certeza que rige en la materia.

Ahora bien, para determinar si efectivamente se viola lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no fundamental, tanto dentro de los noventa días previos como iniciado el proceso electoral<sup>8</sup>.

Respecto al alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, prevista en el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno señaló, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017<sup>9</sup>, que será fundamental aquella que tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, no hacer o dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a observar durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter señalado<sup>10</sup>.

En el caso, conforme a los criterios mencionados, el Decreto seiscientos noventa impugnado, contiene modificaciones fundamentales en el sistema electoral del Estado de Morelos, es decir, se trata de modificaciones que alteran sustancialmente disposiciones que rigen el proceso electoral en esa entidad.

En efecto, de la lectura al Decreto que nos ocupa se acredita con toda contundencia que el legislador introdujo cambios principalmente sobre paridad de género y representación proporcional, pues por lo que hace a este último aspecto, entre otros supuestos, elevó el porcentaje de votación para que un partido político pueda tener derecho a espacios por representación proporcional; modificó el procedimiento de asignación de diputaciones por ese principio, así como modificó la fórmula para la designación de diputaciones; y por lo que hace a regidurías, también elevó el porcentaje para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de éstas, con consecuentes cambios en la fórmula de asignación, entre otros aspectos relevantes.

Según se advierte, las reformas combatidas alteran el marco jurídico aplicable al proceso electoral en el Estado de Morelos, en tanto rediseñan las reglas sobre paridad y representación proporcional tanto para diputados como para regidurías. Por lo tanto, se trata de modificaciones legales fundamentales que inciden directamente en la posibilidad de participación de los partidos políticos en las elecciones y la vida pública.

Precisado lo anterior, debe determinarse si dichas reformas se promulgaron y publicaron oportunamente, conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, para lo cual debe referirse la fecha en que inicia el proceso electoral en que se aplicarán.

Los párrafos primero y tercero del artículo 160 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos establecen lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/2006, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, de rubro: **“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”**. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIV, agosto de 2006, P./J. 98/2006, página 1564, registro digital 174536).

<sup>9</sup> Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

<sup>10</sup> Sirve de apoyo el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 87/2007, página 563, registro digital 170886).

**“Artículo 160. El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye con los cómputos y las declaraciones que realicen los Consejos Electorales o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el órgano jurisdiccional correspondiente.**

**Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:**

**I. Preparación de la elección;**

**II. Jornada electoral, y**

**III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.**

**La etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión del Consejo Estatal que celebre durante la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección al que corresponda el de la elección ordinaria y concluye al iniciarse la jornada electoral.**

**(...)”.**

La disposición indica que el proceso electoral ordinario en el Estado de Morelos se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección; y que la etapa de preparación de las elecciones se inicia con la primera sesión del Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, que celebre durante la primera semana del mes de septiembre del año previo al de la elección al que corresponda el de la elección ordinaria.

De acuerdo con ese precepto el proceso electoral inicia con la primera sesión del Consejo Estatal Electoral que celebre durante la primera semana del mes de septiembre y, en este sentido, la semana comprendió del día uno al cinco de septiembre, partiendo de que la semana inicia el domingo y concluye en sábado. En ese contexto, la segunda semana de septiembre comenzó el día seis.

Entonces, los noventa días previos a que se refiere el precepto de la Constitución Federal, corrieron del ocho de junio al cinco de septiembre de dos mil veinte; y, por otra parte, el Decreto seiscientos noventa se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el ocho de junio de dos mil veinte.

En atención a las fechas indicadas es claro que el Decreto combatido se publicó dentro de la veda electoral, es decir, cuando ya estaban transcurriendo los noventa días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal el cual ordena que las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, pues como se apuntó, los noventa días van del ocho de junio al cinco de septiembre de dos mil veinte, de ahí que el último día para publicar el Decreto fue el siete de junio.

No es obstáculo a esta conclusión el que según la página de Internet del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana<sup>11</sup>, el Consejo Estatal Electoral haya convocado a la sesión solemne con la que se dio inicio formal al Proceso Electoral Ordinario 2020-2021, para el siete de septiembre de dos mil veinte, a las doce horas, en virtud de que claramente se expresa “inicio formal”, lo que obedece a que el artículo 160 del Código Electoral ya citado, expresa que el proceso electoral da inicio en el mes de septiembre y que la etapa de preparación de las elecciones se abre con la primera sesión del Consejo Estatal que celebre durante la primera semana del mes de septiembre, esto es, el artículo señala indudablemente que el proceso inicia la primera semana. Por tanto, el día siete corresponde a la segunda semana de septiembre y la sesión del Consejo Estatal Electoral es para efectos formales, por lo que no puede contradecir la regla expresa consistente en que el proceso electoral inicia la primera semana del mes de septiembre.

Aunado a que la definición de esos días no puede estar sujeta a situaciones fácticas o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio del proceso electoral. En este sentido, es aplicable en lo conducente, lo sustentado por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 55/2006 y 50/2017<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> <http://impepac.mx/>

<sup>12</sup> Ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en sesión de catorce de diciembre de dos mil seis; y Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

Lo antedicho además, en atención a la jurisprudencia P./J. 64/2001 que se reproduce a continuación:

**“PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS. Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIII, abril de 2001, P./J. 64/2001, página 876, registro digital 189900).

Por tanto, se actualiza la violación a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo constitucional porque el Decreto combatido se promulgó durante la veda electoral a que se refiere, que prohíbe al legislador realizar modificaciones legales fundamentales en los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral.

Por lo expuesto, y al resultar fundado el concepto de invalidez relativo a la violación de la veda electoral, lo procedente es declarar la invalidez total del Decreto seiscientos noventa impugnado, por lo que resulta innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez, en términos de la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital 181398).

**SÉPTIMO. Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45<sup>13</sup>, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que, al haberse determinado la violación a la veda electoral, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto número seiscientos noventa por el que se reforman diversos artículos, se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado el ocho de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de esa entidad.

En consecuencia, dado que este Decreto número seiscientos noventa reformó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y toda vez que se trata de normas en materia electoral en la que debe regir como principio rector el de certeza, se determina la *reviviscencia* de las normas existentes previas a las reformas realizadas mediante este Decreto; es decir, el próximo proceso electoral en el Estado de Morelos deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al referido Decreto invalidado<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: (...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.

**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

<sup>14</sup> Es aplicable la jurisprudencia P./J. 86/2007 de rubro y texto siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.** Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la

Además se debe aclarar que conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal<sup>15</sup>, la legislación anterior que cobrará de nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, salvo que se trate de modificaciones no fundamentales.

Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 223/2020 respecto del artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del Decreto Número Seiscientos Noventa por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de ocho de junio de dos mil veinte, en atención al considerando sexto de esta determinación.

**CUARTO.** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos; dando lugar a la reviviscencia de las normas del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, previas a la expedición del referido Decreto Número Seiscientos Noventa, en los términos del considerando séptimo de este fallo.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación de los promoventes, a las causales de improcedencia (declarar infundadas las causas de improcedencia aducidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado) y a los temas a desarrollar.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

---

posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 86/2007, página 778, registro digital 170878).

<sup>15</sup> **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 leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de la fecha de inicio del proceso electoral para efectos del cómputo de la veda respectiva, Ríos Farjat con reserva de criterio, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reserva de criterio y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, denominado "Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República", consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Noventa por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa de ocho de junio de dos mil veinte.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar la reviviscencia de las disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, previo a su reforma mediante el Decreto Número Seiscientos Noventa, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa de ocho de junio de dos mil veinte, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

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

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- El 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 la presente copia fotostática, constante de veintiún fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, promovidas por el Partido Socialdemócrata de Morelos, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cinco de octubre de dos mil veinte, y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a ocho de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, promovidas por el Partido Socialdemócrata de Morelos, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del cinco de octubre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2020 Y SUS ACUMULADAS 142/2020, 223/2020 Y 226/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL CINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE**

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, por haberse legislado dentro de la veda electoral, se declaró la invalidez del Decreto número 690, por el que se reforman diversos artículos y se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, y de la Ley de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado el ocho de julio de dos mil veinte, en el periódico oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad.

Si bien en este caso compartí la invalidez del decreto con base en que se legisló durante la veda legislativa-electoral que establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución<sup>1</sup>; a través de este voto destaco que, eventualmente, podría haber reformas que no fueran sustantivas o trascendentes y, en ese sentido, no actualizan la contravención al artículo constitucional referido, lo que traería como consecuencia que también debieran analizarse las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado.

El artículo 105 de la Constitución, en su penúltimo párrafo, textualmente señala:

*Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

Considero que para determinar el orden de estudio en este tipo de asuntos, en los que se plantean tanto violaciones a la veda electoral como al procedimiento legislativo que da origen al Decreto impugnado en su totalidad, deben analizarse, en primer lugar, los presupuestos constitucionales que se pueden generar a la luz del texto antes transcrito del párrafo penúltimo del artículo 105. Ese artículo refiere dos claros vetos. Uno contiene una prohibición absoluta y el otro una relativa. De acuerdo con ello, los legisladores, federales o locales, en sus ámbitos competenciales, no pueden válidamente legislar en materia electoral. Estos son, según el texto expreso de la Constitución:

a) La prohibición (veto) absoluta, por la que se les prohíbe *promulgar y publicar, dentro de los noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, cualquier norma electoral.*

b) La prohibición relativa, es la que permite al legislador federal o local, una vez iniciado el proceso electoral, a realizar modificaciones legales siempre y cuando no sean *fundamentales.*

Esto se explicó en los trabajos legislativos del Poder Constituyente Permanente, en la iniciativa presentada<sup>3</sup>, en los términos que se transcriben, textualmente, a continuación:

*Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones*

<sup>1</sup> Mi voto fue con reserva de criterio por las razones que explico en el presente Voto concurrente.

<sup>2</sup> Debe tomarse en cuenta que cuando se hizo la reforma, en 1996 al texto del artículo 105 de la Constitución, el único ordenamiento electoral en el orden federal era el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que después -23 de mayo de 2014- fue denominado como Ley General); si se revisa el texto de los artículos 99 (regulación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y 105 de la Constitución, modificados por esa reforma, se advertirá que solamente se hablaba, en las referencias al ámbito electoral, a "ley" en singular. Ello se debió a que fue con posterioridad a la aprobación de esa reforma al Texto Fundamental que se tomó la decisión de escindir la regulación de los procedimientos jurisdiccionales y expedir una ley que los regulara de manera autónoma (Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral). A raíz de las sucesivas reformas se han expedido diversas leyes que ya no son federales sino generales, por la materia específica y el alcance de la materia que regulan; como lo son, principalmente, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>3</sup> Esta reforma constitucional quizás sea única por las características que tuvo durante las negociaciones y en la tramitación del proceso legislativo que le dio origen (al menos esto es seguro en la etapa contemporánea de nuestro país). Se afirma lo anterior, dado que la Iniciativa fue firmada por todos los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de las dos Cámaras y por el Presidente de la República, siendo aprobada por unanimidad en las dos Cámaras. Tampoco hubo un solo voto en contra por parte de las Legislaturas estatales que se pronunciaron sobre la reforma aprobada por el Congreso.

*sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.*

De lo anterior se hace evidente que en su origen, sin duda, la pretensión del Poder Revisor de la Constitución fue que cualquier reforma electoral, implicara cambios fundamentales o no, previo al inicio de los respectivos procesos electorales, federales o locales, tuviese que promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de ese inicio formal. Ello según lo manifestado en la transcrita parte pertinente de la iniciativa –que no fue controvertido en los trabajos legislativos de la Cámara de Origen (Diputados) ni en la Revisora (Senado)-, en el sentido de que cualquier modificación pudiese ser sujeta, conforme al cumplimiento de las formalidades establecidas para el trámite de una acción de inconstitucionalidad, al escrutinio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de dar total certeza de la regularidad constitucional de las normas electorales en el proceso comicial por iniciar<sup>4</sup>.

La prohibición relativa surgió, aunque no está documentado, en el reconocimiento de quienes intervinieron en las negociaciones de la reforma constitucional a la muy posible necesidad de hacer ajustes legales menores, ya iniciado el proceso electoral, frente a omisiones o errores secundarios, para darle funcionalidad y practicidad al proceso electoral, sin que ello permitiera, en caso alguno, hacer cambios esenciales que pudiesen atentar contra los valores, principios o reglas fundamentales establecidos en la Constitución. En el caso de la prohibición relativa, siempre existirá para el juez constitucional competente la posibilidad de hacer el escrutinio constitucional relativo a lo fundamental o no de las normas expedidas, conforme a las reglas de interpretación pertinentes.

No obstante que el texto de la Constitución es claro respecto del párrafo que se analiza, en cuanto al alcance textual que tiene, el Pleno de la Suprema Corte lo ha interpretado a lo largo del tiempo y ha llegado, bajo un enfoque funcional, a criterios que le dan un alcance diferente a la prohibición absoluta.

En un primer precedente emitido el ocho de noviembre de dos mil cinco, al resolver la acción de Inconstitucionalidad 29/2005<sup>5</sup>, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.

Se señaló que en el primer caso, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; señalándose que la prohibición referida opera, durante el periodo señalado, siempre que las modificaciones sean fundamentales.

Se destacó que en la exposición de motivos de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se estableció que la prohibición en los dos aspectos ya descritos, se refiere a las leyes que vayan a aplicarse en un determinado proceso electoral, es decir, la prohibición únicamente opera si las leyes electorales que se emiten afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo.

Así, se precisó que la intención del Constituyente Permanente fue la de limitar las reformas sustanciales a las leyes electorales del país, tanto noventa días antes del inicio de los procesos electorales como iniciados dichos procesos; esto, como ya se dijo, pues era necesario que tales modificaciones sustanciales fueran examinadas por el Tribunal Pleno a efecto de determinar su conformidad o no con la Constitución Federal, previamente al inicio del proceso electoral, con el objeto de dar certeza jurídica a dichos procesos. Sin embargo, se consideró que aquellas modificaciones no sustanciales, intrascendentes o formales sí podían realizarse incluso dentro del proceso electoral, lo cual no afectaría al propio proceso, precisamente por su intrascendencia.

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que para determinar si efectivamente se violaba lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo de la Constitución Federal, era necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no *sustancial* (la Constitución usa el vocablo *fundamental*), tanto dentro de los 90 días previos, como iniciado el proceso electoral.

<sup>4</sup> Debe señalarse que este precepto nació a raíz de los sucesos que se vivieron al inicio de 1994 –levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación en Chiapas, y el asesinato del candidato del PRI, Partido Político mayoritario en ese entonces, Luis Donald Colosio-, lo que obligó a realizar reformas fundamentales ya iniciado el proceso electoral de ese año, que involucraba la renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal.

<sup>5</sup> Resuelta por unanimidad de diez votos. Debo señalar que ninguno de los actuales Ministras y Ministros integrábamos el Pleno de la Corte en ese entonces.

Estas consideraciones dieron lugar a las tesis: P./J. 98/2006, de rubro: "**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**"; y, P./J. 87/2007, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**".<sup>7</sup>

El Tribunal Pleno destacó que esa interpretación también resulta acorde con la estipulación relativa a que durante el proceso electoral pueden realizarse modificaciones legislativas siempre y cuando no sean fundamentales; en esa lógica se ha entendido que el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, por un lado permite que los legisladores comunes puedan legislar y modificar las normas que rigen los procesos electorales ya iniciados tales procesos, siempre que dichas modificaciones no sean *fundamentales*, y en ese mismo tenor prohíbe modificaciones fundamentales noventa días antes del inicio de tales procesos.

En específico, respecto al alcance de la expresión "*modificaciones legales fundamentales*" prevista en la fracción II, penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, el Tribunal Pleno ha señalado que la modificación será de carácter *fundamental* cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

<sup>6</sup> El texto de la tesis dice: *El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, Página 1564, Registro: 174536.*

<sup>7</sup> El texto de la tesis dice: *El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 563, Registro: 170886.*

El alcance que se ha dado a dicha expresión resulta relevante, pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral<sup>8</sup> impugnada vulnera o no el precepto citado del artículo 105 constitucional y, por ende, la determinación sobre su inaplicabilidad o no para el proceso electoral que estuviere próximo a iniciar.<sup>9</sup>

En este contexto, si la reforma cuestionada por haberse promulgado y/o promulgado dentro del periodo de 90 días previos al inicio del proceso electoral, y contiene únicamente modificaciones fundamentales en el sistema electoral de que se trate, entonces lo que procede conforme a los criterios del Pleno es declarar la invalidez; por lo contrario, si dichas modificaciones son de aquellas que no alteran de manera sustancial disposiciones que rigen el proceso electoral del que se trate, no se actualizaría la causa de invalidez por violación al párrafo penúltimo del artículo 105 de la Constitución General; y, en ese caso, si hubo impugnación también por violaciones al proceso legislativo, entonces se tendría que estudiar si se acreditan dichas violaciones y, en su caso, de considerarse acreditadas, declarar la invalidez del proceso legislativo.<sup>10</sup>

En el caso concreto, coincidí con la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en que la modificación normativa realizada tiene el carácter de *fundamental* dado que el legislador introdujo cambios sobre paridad de género y representación proporcional. En lo que hace a este último aspecto, entre otros supuestos, elevó el porcentaje de votación para que un partido político pueda tener derecho a espacios por representación proporcional; modificó el procedimiento de asignación de diputaciones por ese principio, y modificó la fórmula para la designación de diputaciones; y, por lo que hace a regidurías, también elevó el porcentaje para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de éstas, con consecuentes cambios en la fórmula de asignación, entre otros aspectos. Todas las normas integraban *subsistemas normativos* que permitían considerar las modificaciones como *fundamentales*.

En ese sentido, si la reforma se publicó cuando ya estaban transcurriendo los noventa días a que se refiere el artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, es evidente que se contravino la prohibición establecida en dicho precepto constitucional; por lo que, en el asunto en específico, resultaba necesario solamente referir en las consideraciones la razón para que, en el asunto concreto que se discutía, no fuera necesario también realizar el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo.

Los argumentos señalados anteriormente justifican la presentación de este voto concurrente.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática, constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en relación con la sentencia de cinco de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, promovidas por el Partido Socialdemócrata de Morelos, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a ocho de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de cinco de octubre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

<sup>8</sup> Debe comprenderse que la expresión *ley electoral* comprende también los casos en que el Decreto Legislativo contiene reformas parciales a la ley electoral.

<sup>9</sup> Este criterio ha sido reiterado por el Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 139/2007, 141/2007, 41/2008, 21/2009, 7/2010, 48/2012 y su acumulada 52/2012; 61/2012, 103/2015, 50/2017, 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017; 145/2017 y su acumulada 146/2017; 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

<sup>10</sup> En mi opinión, existe también la posibilidad de que, existiendo solamente la impugnación por haberse legislado dentro del periodo de veda, y las normas contenidas en el Decreto materia de la impugnación no contuvieran todos los cambios *fundamentales*, se pudiese considerar que la invalidez fuese únicamente sobre esas que introdujeron las modificaciones *fundamentales*; hecho lo cual, el Pleno procediera al escrutinio constitucional respecto del resto de las normas que hubiesen sido impugnadas, para analizar su conformidad con la Constitución. Ello, siempre y cuando estas últimas normas no guardaran una relación estrecha con las ya invalidadas o con el sistema o subsistema normativo a las que ellas pertenecían.