

**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 Controversia Constitucional 356/2023.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 356/2023

PROMOVENTE: TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA CALIFORNIA

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, AMBOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIA: FRIDA RODRÍGUEZ CRUZ**

**COLABORÓ: JUAN CARLOS CALZADA CHARRE**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Actos impugnados:**

- a) El artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto 97, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil diecisiete.
- b) Los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del referido Decreto 97.
- c) El artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, creada mediante Decreto número 255, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.
- d) La convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el doce de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

	Apartado	Decisión	Pág.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	8
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tienen por efectivamente impugnados: a) El artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. b) Los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del Decreto 97. c) El artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. d) La convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el doce de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.	8
III.	<b>EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS</b>	Sí existen los actos impugnados.	9
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	10
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	15

VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	15
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		17
	<b>VII.1. Falta de conceptos de invalidez</b>	La causal de improcedencia es infundada.	
	<b>VII.2. Consentimiento expreso</b>	La causal de improcedencia es infundada.	
VIII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		19
	<b>Parámetro de regularidad constitucional</b>	Se retoman los precedentes de este Alto Tribunal en torno a la división funcional y evolutiva de poderes, la autonomía de los tribunales locales de justicia administrativa, la afectación a la división funcional de competencias constitucionales y la designación de órganos internos de control.	
	<b>Caso concreto</b>	Las normas impugnadas violan los principios constitucionales de autonomía e independencia, al establecer la facultad del Congreso del Estado para designar a la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.	
IX.	<b>EFFECTOS</b>		34
	<b>Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la invalidez de las normas y acto impugnados.	
	<b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California	
X.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se desestima en la presente controversia constitucional respecto del artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, adicionado mediante el DECRETO No. 97, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil diecisiete, así como de los transitorios décimo quinto y décimo sexto del referido decreto.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez del artículo 39, en su porción normativa 'Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado', de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 255, publicado en el referido Periódico Oficial el dieciocho de junio de dos mil veintiuno; y de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada en el citado medio de difusión oficial el doce de mayo de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	35

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
356/2023**

**ACTOR: TRIBUNAL ESTATAL DE  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA DE BAJA  
CALIFORNIA**

**DEMANDADOS: PODERES  
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, AMBOS  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIA: FRIDA RODRÍGUEZ CRUZ**

**COLABORÓ: JUAN CARLOS CALZADA CHARRE**

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

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 356/2023, promovida por el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California contra actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

#### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda y conceptos de invalidez.** Carlos Rodolfo Montero Vázquez, en su calidad de magistrado presidente del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California promovió controversia constitucional por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de junio de dos mil veintitrés. En su único concepto de invalidez, el tribunal actor señala:
  - a. Las normas cuya invalidez se demanda facultan al congreso local para hacer la designación directa y unilateral de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Además, hecha la designación, en términos del artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Local, la reelección en el cargo no depende de una evaluación objetiva, sino del arbitrio del Congreso, lo cual genera una relación de dependencia, debido a que su continuidad en el cargo está sujeta a la voluntad del órgano que lo nombró.
  - b. Las normas impugnadas constituyen un incentivo estructural que posibilitan la intromisión, subordinación o dependencia respecto de uno de los Poderes del Estado.
  - c. El Órgano Interno de Control está dotado de autonomía técnica y de gestión, por lo que sus determinaciones no requieren la aprobación de algún órgano o persona funcionaria del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. Además, dicho órgano tiene a su cargo la vigilancia, disciplina y fiscalización del tribunal, por lo que está investido de facultades para resolver sobre las responsabilidades administrativas de sus servidores públicos e imponer sanciones.
  - d. El diseño constitucional y legal del órgano de control, sumado a su esfera competencial, hace que en caso de que la designación de la persona titular recaiga en el Congreso del estado, se le dote de una vía que puede utilizar como medio de presión e influencia para interferir en cuestiones propias del tribunal actor.
  - e. El Congreso del estado, al designar a la persona titular del órgano interno de control, tiene un incentivo para usar su potestad sancionadora como instrumento de presión e influencia para poner en entredicho el ejercicio independiente y autónomo de la función jurisdiccional del tribunal promovente e impedir que emita sus resoluciones con apego a derecho y al margen de presiones e intereses ajenos.
  - f. Dada la autonomía funcional y administrativa del tribunal actor y en mérito de su independencia, la elección de las personas funcionarias del tribunal -distintos a las titulares que lo representan- no puede realizarse por el Congreso del Estado directa y unilateralmente, sino que deben ser elegidas por el propio tribunal, bajo criterios de selección y contratación internos, sin intromisiones externas.

- g. Los artículos que facultan al Congreso demandado para nombrar al titular del órgano interno de control violan los principios de autonomía e independencia previstos en los numerales 17 y 116, fracción V, de la Constitución Federal, en relación con el primer párrafo del artículo 55 de la Constitución Local, al propiciar la invasión de la esfera competencial que le corresponde al tribunal actor.
        - h. Si bien el Congreso estatal tiene un amplio margen para regular el nombramiento de la persona titular del órgano interno de control, eso no debe llegar al extremo de afectar la autonomía e independencia del tribunal.
        - i. La autonomía e independencia se comprometen si la persona titular del órgano interno es nombrada por el Congreso del estado y su continuidad en el cargo se hace depender de la mera voluntad de ese poder. La vigilancia y disciplina, como parte de la independencia y autonomía del tribunal, quedaría en manos de una persona designada por un ente ajeno al tribunal con una marcada proclividad a su complacencia, originada por el diseño de su cargo y nombramiento.
2. **Admisión y trámite.** En auto de diez de julio de dos mil veintitrés, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, designado instructor en este asunto, admitió a trámite la controversia; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Baja California; requirió al poder legislativo para que al dar contestación remitiera copias certificadas de los antecedentes legislativos de la convocatoria y procedimiento para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, o bien, cualquier documental que se encuentre relacionada con dicho procedimiento.
3. Además, solicitó al poder ejecutivo que exhibiera ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en donde constaran las publicaciones de las normas y de la convocatoria impugnadas; y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
4. **Contestación del Poder Legislativo demandado.** Manuel Guerrero Luna y Dunnia Montserrat Murillo López, ostentándose como Presidente y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, argumentaron en su contestación:
  - a. Al emitir los actos impugnados actuó conforme a sus facultades constitucionales y legales, por lo que no es cierta la inconstitucionalidad que se hace valer, dado que no se violan los principios de autonomía e independencia de la actora.
  - b. La controversia constitucional es extemporánea respecto del Decreto número 255, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, que contiene el artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Ello, pues no promovió la controversia constitucional en su momento a pesar de estar en posibilidades de hacerlo, con lo que consintió tanto el artículo 39 como el artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Local.
  - c. La controversia constitucional también es improcedente respecto de la convocatoria impugnada, pues no es el primer acto de aplicación. Existen otras dos convocatorias previas. La primera de ellas se impugnó en la controversia constitucional 188/2019, lo cual invoca como hecho notorio. La segunda, se emitió el veintidós de enero de dos mil veinte y se publicó en la gaceta parlamentaria esa misma fecha. En tales convocatorias se aplicaron los artículos 27, fracción XLIII, de la Constitución local y 28 quater de la ley del tribunal abrogada. En esas condiciones, se debió impugnar el artículo 39 por su sola entrada en vigor aunque su texto fuera idéntico al artículo derogado, pues el proceso legislativo que abrogó la ley y emitió otra representa un cambio de situación jurídica.
  - d. No es obstáculo a lo anterior que la convocatoria no haya concluido con designación alguna y que aun no se haya nombrado a ninguna persona, pues de cualquier manera la aplicación de los artículos que se controvierten se dio desde hace dos convocatorias.
  - e. La controversia es improcedente, pues la parte actora consintió en su momento los actos y artículos que ahora reclama. El tribunal actor se ha beneficiado de las partidas presupuestales destinadas a la figura del Órgano Interno de Control en varias ocasiones a pesar de que el Congreso del Estado no ha nombrado a la persona titular de dicho órgano. Prueba de ello es el Dictamen no. 110 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado, en donde la actora pidió la autorización para efectuar una ampliación de partidas presupuestales, modificando así su presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte. Robustecen lo anterior los proyectos de presupuesto de egresos de dos mil veintiuno, dos mil veintidós y dos mil veintitrés del tribunal actor.

- f. Aceptó como ciertos los actos impugnados, precisando que niega que se vulneren los principios de autonomía e independencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, ya que sus actos están apegados a derecho.
  - g. Si bien la Constitución Local establece que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es un órgano constitucional autónomo y cuenta con plena autonomía jurisdiccional, administrativa, financiera y presupuestal e independencia en sus decisiones y en su organización y funcionamiento, dichas facultades no se contrarían con la potestad de nombramiento de la persona titular del Órgano Interno de Control.
  - h. Destaca que el artículo 55, último párrafo, de la Constitución de Baja California reitera lo previsto en el diverso 27, fracción XLIII; sin embargo, esta porción normativa no fue impugnada.
  - i. Los argumentos de la actora son apreciaciones subjetivas. La designación por parte del Congreso Estatal asegura la vigilancia y fiscalización adecuada, lo cual garantiza el correcto desempeño de los órganos públicos y justifica que la designación le corresponda al poder legislativo demandado.
  - j. El procedimiento de designación por parte del Congreso Estatal se realiza con objetividad, equidad y transparencia. En ningún momento se utiliza como medio de presión e influencia para interferir en cuestiones propias de otro órgano, al contrario, el procedimiento tiende a destruir toda presunción de influyentismo.
  - k. La Constitución Federal no establece lineamientos sobre cómo se deben realizar las designaciones de las personas titulares de los órganos internos de control, por lo que los Estados conservan una amplia libertad de configuración legislativa, siempre que no afecten la autonomía e independencia de los órganos regulados, situación que no ocurre.
  - l. La Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que la selección de las personas integrantes de los órganos internos de control deberá realizarse a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos, tal como sucedió en la especie, pues conforme a la fracción XLIII del artículo 27 constitucional impugnado el Congreso del Estado está facultado para realizar dicha elección.
  - m. En la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018 se declaró válido que el Congreso de Michoacán nombrara a los titulares de los órganos internos de diversos organismos públicos. En dicho asunto se consideró que para evaluar si la conformación del sistema de designación es adecuada debe atenderse a los criterios de objetividad, equidad y transparencia, lo cual se corrobora en el presente caso.
  - n. En la acción de inconstitucionalidad 57/2017 el Tribunal Pleno se pronunció sobre el nombramiento de la persona titular del órgano interno de control del Instituto Electoral de Michoacán y concluyó que su designación por parte del congreso no genera una subordinación que pudiera darle, por esa vía, una injerencia al a legislatura en el instituto local.
  - o. El que la designación sea realizada por un órgano externo garantiza la autonomía técnica y de gestión de independencia del tribunal actor, por lo que los conceptos de invalidez son apreciaciones falsas y sin sustento.
  - p. Reiteró que el tribunal actor ha realizado diversos actos en los cuales reconoce y acata la aplicación de las normas impugnadas mediante la autorización de partidas presupuestales, por lo que es incongruente que se queje de las normas de las cuales el tribunal se ha beneficiado.
5. **Contestación del Poder Ejecutivo demandado.** Juan José Pon Méndez, ostentándose como Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Baja California contestó la demanda en los siguientes términos:
- a. La parte actora no formuló conceptos de invalidez respecto de los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del Decreto 97 impugnado, ni respecto del artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
  - b. Admitió la publicación y promulgación del Decreto 97 impugnado, mediante el cual se reformó el artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Local. De igual manera aceptó la promulgación y publicación del Decreto 255 mediante el cual se aprobó y publicó la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, que contiene el artículo 39 cuya invalidez se solicita.
  - c. Es cierta la publicación de doce de mayo de dos mil veintitrés en el periódico oficial local de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de titular del órgano interno de control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.

6. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** No formuló opinión en este asunto.
7. **Opinión de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Esta representación no contestó la vista otorgada.
8. **Alegatos.** Únicamente el Poder Legislativo demandado hizo valer los siguientes argumentos vía alegatos:
  - a. La parte actora no es congruente con las manifestaciones contenidas en su demanda, pues impugna actos y normas que en su momento consintió y de los que obtuvo beneficio.
  - b. El tribunal actor efectuó diversos actos y solicitudes al congreso local para la autorización de su presupuesto de egresos, así como ampliaciones de partidas presupuestales, de lo cual se desprende que se ha aprovechado de los actos que ahora impugna.
  - c. No es posible desligar los actos entre la justificación vertida en su solicitud de su presupuesto de egresos y ampliación de partidas presupuestales y la impugnación de la normativa, pues ambos actos son ejecutados por la misma autoridad, por lo que no obstante los primeros se hacen para la obtención de recursos para el funcionamiento del tribunal, es el mismo ente que dentro de la justificación se adhiere al mandamiento de las normas que justifican la figura del órgano interno de control, como el procedimiento para su nombramiento. No es posible desligar ni separar la conducta y voluntad del tribunal para un efecto y ejercer otra en sentido contrario, pues es el mismo ente quien no puede desconocer sus propias actuaciones.
  - d. La parte actora está atentando contra el principio general de que nadie puede prevalerse de su propio dolo, ya que en su momento aceptó, reconoció y acató la aplicación de las normas impugnadas.
  - e. La convocatoria impugnada no es el primer acto de aplicación de las normas cuya invalidez se demanda, pues existieron por lo menos otras dos convocatorias previas, tal como se expresó en la contestación de demanda.
9. **Cierre de la instrucción.** En auto de cuatro de marzo de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### I. COMPETENCIA

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, toda vez que la controversia constitucional fue promovida por un órgano constitucional autónomo local, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, contra actos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad, demandando la invalidez de diversos actos, por vulnerar la Constitución Federal.

#### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

11. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia, en la sentencia debe establecerse la fijación de las normas generales o actos objeto de la controversia constitucional, y en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.
12. De la lectura integral de la demanda se advierte que el Tribunal actor señaló como actos impugnados los siguientes:
  - a) El artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto 97, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil diecisiete.
  - b) Los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del referido Decreto 97.
  - c) El artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, creada mediante Decreto número 255, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno. Es importante precisar que este artículo se tiene por impugnado únicamente en la porción normativa "*Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado*", en tanto que sólo esa porción se refiere a la facultad del congreso local de nombrar a la persona titular del citado cargo y la otra porción alude a los requisitos que debe reunir y éstos no fueron impugnados.

d) La convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el doce de mayo de dos mil veintitrés, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

### III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

13. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, corresponde ahora determinar si los actos son o no existentes.
14. La existencia de los actos impugnados antes identificados se encuentra plenamente acreditada con las documentales exhibidas por el Poder Ejecutivo demandado. Específicamente, de las copias certificadas<sup>1</sup> de los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, de fechas veintiocho de julio de dos mil diecisiete, dieciocho de junio de dos mil veintiuno y doce de mayo de dos mil veintitrés, se advierte la publicación de los Decretos 97 y 255, así como de la convocatoria referida, mismos que son controvertidos en este medio de control constitucional.

### IV. OPORTUNIDAD

15. Conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
16. En este caso la demanda fue presentada de forma **oportuna**.
17. Las normas generales precisadas se reclaman **con motivo de su primer acto de aplicación**, a saber, la convocatoria para la selección de personas aspirantes a ocupar la titularidad del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, que se publicó el doce de mayo de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para promover la controversia constitucional transcurrió del quince de mayo al veintitrés de junio de dos mil veintitrés. Por ende, si la demanda se presentó el quince de junio de dos mil veintitrés es evidente que es oportuna.
18. En su contestación de demanda el Poder Legislativo hace valer la extemporaneidad de la controversia en dos aspectos:
  - En cuanto a las normas impugnadas, aduce que no se promovió la controversia constitucional a pesar de estar en posibilidades de hacerlo y
  - En cuanto a la convocatoria reclamada, al no ser el primer acto de aplicación de las referidas normas.
19. Por tanto, para dar respuesta a ese planteamiento en primer término debe precisarse que si bien una causa de improcedencia de la controversia constitucional se actualiza por consentimiento tácito cuando no se impugnan los actos respectivos en el plazo legal<sup>2</sup>, lo cierto es que la ley de la materia permite demandar la invalidez de normas con motivo de su primer acto de aplicación.
20. En ese sentido, la controversia será improcedente si no se promueve en contra del primer acto de aplicación de las normas generales, sino de uno ulterior. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 121/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA"**<sup>3</sup>.
21. Preciado lo anterior, se tiene que la impugnación de los artículos 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto 97, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil diecisiete; los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del referido Decreto 97 y el artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, creada mediante Decreto número 255, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, se hace con motivo del primer acto de aplicación.

<sup>1</sup> Que obran a fojas 1736 a 1798 del Tomo I del expediente principal.

<sup>2</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

<sup>3</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 878 y registro digital 173937.

22. En ese sentido, es **infundada** la causal de improcedencia propuesta. En un aspecto, pues parte de la premisa errónea de que las citadas normas sólo pueden impugnarse con motivo de su publicación. En otro, porque la convocatoria reclamada efectivamente **constituye el primer acto de aplicación**.
23. En efecto, la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el doce de mayo de dos mil veintitrés en el periódico oficial de la entidad, se emitió con fundamento en los artículos 27, fracción XLIII y 55, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como en el numeral 37 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
24. Particularmente, la Base Segunda refiere que el registro y recepción de solicitudes se realizará en la Oficialía de Partes del Congreso Estatal, mismas que deberán dirigirse a la Presidencia de la Mesa Directiva con copia para la Presidencia de la Comisión Especial para Designar a las Personas Titulares de los Órganos Internos de Control. Hecho lo anterior, la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso turnará los documentos a la Comisión Especial, quien de conformidad con la Base Tercera revisará los documentos exhibidos y determinará las personas aspirantes que cumplen con los requisitos señalados en la Base Primera.
25. De igual forma, la Comisión Especial substanciará el procedimiento previsto en la Base Tercera y emitirá un acuerdo que contenga la lista de las personas candidatas aptas para ser votadas por el Pleno del Congreso del Estado.
26. Conforme a la Base Cuarta de la convocatoria, el acuerdo anterior será remitido a la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales para su análisis, discusión y dictaminación. De aprobarse el dictamen, se enviará a la Junta de Coordinación Política, quien determinará el método para la designación de la persona que ocupará el cargo por parte del Pleno del Congreso.
27. Finalmente, el Congreso del Estado, funcionando en Pleno, designará por mayoría calificada a la persona que deba fungir como titular del Órgano Interno de Control, quien rendirá la protesta de ley en la sesión.
28. En ese orden de ideas, como se adelantó, en la convocatoria referida se aplicaron las disposiciones impugnadas, en tanto que se materializa el procedimiento de designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
29. No es óbice que en el caso se impugne la convocatoria y no propiamente la designación del Congreso Estatal. Existe un principio de agravio en cuanto a la afectación en las garantías institucionales previstas en favor de la parte actora, por lo que debe estudiarse el fondo del asunto con base en un entendimiento amplio de la afectación a los principios de autonomía e independencia que rigen al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, en términos de la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), titulada: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO"**<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Texto: "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad". Localizable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, materia constitucional, libro 25, diciembre de dos mil quince, Tomo I, página 33, registro digital 2010668.

30. Ahora bien, no pasa inadvertido el señalamiento de que existen por lo menos otras dos convocatorias previas. Al respecto, Si bien en la controversia constitucional 188/2019 se demandó la invalidez de una primera convocatoria publicada en marzo de dos mil diecinueve, como expone acertadamente el tribunal actor, dicha controversia fue desechada de plano ante la falta de legitimación de la parte promovente. Luego entonces, aun en el supuesto de que se tratara de un acto de aplicación, no puede considerarse consentido el acto si de acuerdo con el marco jurídico de aquel entonces los órganos constitucionales autónomos locales no tenían legitimación para promover controversias constitucionales.
31. En cuanto a la convocatoria de veintidós de enero de dos mil veinte, ésta se fundamentó, entre otros, en el artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Local y en el numeral 28 Quater de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California, actualmente abrogada.
32. Este Tribunal Pleno considera que dicha convocatoria tampoco puede considerarse el primer acto de aplicación susceptible de impugnarse vía controversia constitucional.
33. Primero, porque al momento de la emisión de la convocatoria, la Constitución Federal no preveía la posibilidad de que los órganos constitucionales autónomos locales instaran la controversia constitucional, como actualmente se contempla en el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.
34. Segundo, porque, además, el fundamento legal —artículo 28 quater— se enmarca en una legislación diversa a la aquí impugnada. Efectivamente, la entonces Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Baja California —de dos mil diecisiete— fue abrogada en virtud del artículo segundo transitorio Decreto 255, por el que se emitió la ley vigente e impugnada en este medio de control constitucional.
35. Resta precisar que lo anterior no contraría lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 122/2021, pues en aquel caso el sobreseimiento decretado se debió a que la impugnación fue extemporánea por no promoverse en el plazo de treinta días hábiles después de la publicación de la reforma al a Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por no haberse demostrado la existencia de un acto de aplicación, lo cual en este caso sí ocurrió.

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

36. La demanda fue presentada por parte legitimada. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para hacerlo en términos de las normas que lo rigen.
37. Por su parte, el artículo 23, fracción I, de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California<sup>5</sup> dispone que es atribución del magistrado presidente representar legalmente a dicho órgano. En el caso, la demanda fue presentada por Carlos Rodolfo Montero Vázquez, en su carácter de magistrado presidente del Tribunal referido, cargo que acredita con copias certificadas tanto de su nombramiento como magistrado, como del acta de la sesión de cinco de enero de dos mil veintitrés en la que fue designado magistrado presidente del órgano jurisdiccional, por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional, en representación del Tribunal actor, está facultado para tal efecto.

#### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

38. **Congreso del Estado de Baja California.** Tiene legitimación pasiva el Poder Legislativo de Baja California, dado que la Ley Orgánica de ese órgano dispone que la representación legal del Congreso local es una atribución de la Presidencia de la Mesa Directiva<sup>6</sup>. Al presente asunto comparecen Manuel Guerrero Luna y Dunnia Montserrat Murillo López, ostentándose como Presidente y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California, lo cual acreditan con copia certificada del acta de sesión previa de treinta y uno de julio de dos mil veintitrés, en la que protestaron el cargo.
39. En ese sentido, quienes comparecen en representación del Congreso demandado cuentan con las atribuciones para ese fin.

---

<sup>5</sup> Artículo 23. Son atribuciones del presidente del Tribunal:

I. Representar al Tribunal, ante todo tipo de autoridades pudiendo delegar dicha representación por acuerdo del pleno;

<sup>6</sup> Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado Mesa Directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su Presidente y Secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades.

40. **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** También cuenta con legitimación el Poder Ejecutivo de la entidad federativa, en virtud de los artículos 35, fracción XI, de la Ley Orgánica de ese poder<sup>7</sup> y 8, fracción XIX, del Reglamento de la Consejería Jurídica del Estado de Baja California<sup>8</sup> que disponen que a la Consejería Jurídica del Gobierno de Baja California le corresponde ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que aquél sea parte.
41. Quien comparece a esta controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo es Juan José Pon Méndez, ostentándose como Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Baja California, lo cual demuestra con copia certificada del nombramiento respectivo expedido por la persona titular de la gubernatura de la entidad. De ahí que quien comparece en representación del Poder Ejecutivo demandado cuente con las facultades para tal efecto.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

### VII. 1. Falta de conceptos de invalidez

42. Al contestar la demanda el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Baja California adujo que la parte actora no formuló conceptos de invalidez respecto de los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del Decreto 97 impugnado, ni respecto del artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
43. La causa de improcedencia es **infundada**.
44. Tal como se desprende de la reseña de los conceptos de invalidez, la parte actora alega esencialmente que las normas impugnadas son inconstitucionales por permitir al Congreso demandado realizar la designación directa y unilateral de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. En opinión del tribunal actor, ello viola los principios de autonomía e independencia previstos en los artículos 17 y 116, fracción V, de la Constitución Federal, al propiciar la invasión de su esfera competencial.
45. Los artículos transitorios del Decreto 97 señalan:

DÉCIMO QUINTO.- La Comisión Especial a que se refiere el artículo 70 de esta Constitución, también se integrará y funcionará en los mismos términos, para el nombramiento de los Titulares de la Auditoría Superior del Estado, el Magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción y **los de los Órganos de Control Interno de los organismos constitucionales autónomos**.

DÉCIMO SEXTO.- Los titulares de los órganos internos de control de los Organismos Autónomos que actualmente desempeñen dicho cargo o similares, seguirán en su cargo hasta en tanto concluya el periodo para el cual fueron nombrados.

**Para los efectos de la fracción XLII del artículo 27 de la Constitución Política Local y una vez concluido el periodo a que hace referencia el párrafo anterior, el Congreso del Estado deberá emitir las convocatorias para ocupar la titularidad de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en ésta Constitución, quedando por tanto exceptuados aquellos no previstos por el ordenamiento supremo en mención, así como los que su autonomía deriva de la Ley.**

46. Por su parte, el artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California contempla:
- Artículo 39.** El Titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los mismos requisitos que la ley de la materia requiera para el Auditor Superior del Estado. **Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado.**
47. Como se observa, los preceptos transcritos regulan lo concerniente al procedimiento de designación de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California previsto en la Constitución Local a cargo del Congreso del Estado y esto constituye precisamente la materia de los conceptos de invalidez, de ahí lo infundado de la causal estudiada.

<sup>7</sup> **Artículo 35.** La Consejería Jurídica tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: XI. Asistir y ejercer la representación legal del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado y de la Persona Titular del Poder Ejecutivo, en las acciones y controversias constitucionales a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria;

<sup>8</sup> **Artículo 8.** Corresponde al Consejero el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes: XIX. Asistir y ejercer la representación legal de la persona moral oficial Gobierno del Estado, del poder Ejecutivo y de la persona Titular del Poder Ejecutivo, en las acciones y controversias constitucionales a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria;

**VII. 2. Consentimiento expreso**

48. Al contestar la demanda y al exponer sus alegatos, el Poder Legislativo demandado alegó la improcedencia de la controversia constitucional porque, desde su perspectiva, el tribunal actor se ha beneficiado de partidas presupuestales destinadas a la figura del Órgano Interno de Control.
49. La causa de improcedencia es **infundada**.
50. Tal como se determinó en el apartado de oportunidad, la parte actora promovió la controversia constitucional dentro del plazo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. Por tanto, no hay razón alguna para considerar que hubo consentimiento de las normas impugnadas, sin que la actuación del tribunal actor en el sentido que le atribuye el poder legislativo demandado varíe lo anterior, pues mientras esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no declare la invalidez de los actos impugnados nadie está autorizado para desobedecer su contenido, por lo que no podría exigirse que quien promueve una controversia constitucional, antes de que se resuelva, por sí y ante sí, no acatar las normas que considere inválidas, a efecto de no estimarlas consentidas.
51. Las partes no hicieron valer alguna otra causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna otra de las ya desestimadas, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

**VIII. ESTUDIO DE FONDO**

52. El problema jurídico a resolver en el presente asunto es analizar la constitucionalidad del artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto 97; los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del referido Decreto 97; y el artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, materializados todos en virtud de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California de doce de mayo de dos mil veintitrés.
53. Los preceptos impugnados prevén la facultad del Congreso del Estado de Baja California de nombrar directa y unilateralmente a la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y a juicio del tribunal actor, con dichas normas se afecta su autonomía e independencia.
54. Para responder al cuestionamiento planteado el estudio se realizará en dos apartados: **el primero de ellos relativo al parámetro de regularidad**, en tanto que el **segundo apartado se ocupará del estudio del caso concreto**.

**Parámetro de regularidad constitucional**

55. Resulta indispensable precisar algunas de las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales sobre división funcional y evolutiva de poderes, tribunales locales de justicia administrativa, la afectación a la división funcional de competencias constitucionales y la designación de órganos internos de control de los entes públicos estatales. Para ello retomaremos las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 122/2021<sup>9</sup>.
56. **División funcional y evolutiva de poderes.** El artículo 49<sup>10</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de que dos o más de estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo (salvo las excepciones que la propia Constitución prevé).
57. Por su parte el artículo 116<sup>11</sup> dispone que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en los mismos tres rubros, también con la restricción de que dos o más de ellos no se reúnan en una sola persona o corporación, y que el legislativo no se deposite en un solo individuo.

<sup>9</sup> Fallada el dos de febrero de dos mil veintitrés por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos 38, 53, 61, 62, 63 y 65 del proyecto original, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

<sup>10</sup> **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

<sup>11</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

58. Al respecto, cabe precisar que el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de división de poderes es un principio evolutivo, con un contenido flexible que debe adaptarse a cada momento histórico para proyectar su ideal regulativo de “pesos y contrapesos” a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.<sup>12</sup> Asimismo, se ha concluido que las implicaciones normativas del principio de división de poderes no se logran mediante una interpretación literal del texto del artículo 49 constitucional<sup>13</sup>.
59. Con motivo de esa evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas, a las constituciones federal y locales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales<sup>14</sup>.
60. Con la creación de este tipo de órganos autónomos, no se altera la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.
61. Las características elementales de estos órganos son: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, **c) contar con autonomía e independencia funcional** y financiera y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.
62. **Tribunales locales de justicia administrativa.** En particular, respecto de los tribunales locales de justicia administrativa, el artículo 116 de la Constitución Federal establece las normas conforme a las cuales se sujetarán las entidades federativas en su organización. En la fracción V<sup>15</sup> de ese precepto se mandata que las Constituciones locales establezcan Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de **plena autonomía** para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.
63. Desde la propia Constitución Federal se otorga competencia a estos tribunales locales para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.
64. La autonomía e independencia funcional, en el caso del tribunal actor, se replica en la Constitución del Estado de Baja California, al disponer en el artículo 55, primer párrafo, que el Tribunal de Justicia Administrativa local “contará con **plena autonomía jurisdiccional, administrativa, financiera y presupuesta**”<sup>16</sup> y en el artículo 1 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Controversia constitucional 117/2014, párrafo 306.

<sup>13</sup> “**DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL.**” Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, agosto de 2001, página 231 y registro digital 189106.

<sup>14</sup> “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**” Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871 y registro digital 170238.

<sup>15</sup> Artículo 116. [...]

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

<sup>16</sup> **Artículo 55.** El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa tendrá el carácter de órgano constitucional autónomo, y contará con plena autonomía jurisdiccional, administrativa, financiera y presupuestal e independencia en sus decisiones para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización y funcionamiento; estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y poseerá plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

<sup>17</sup> **Artículo 1.** El Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California es un órgano constitucional autónomo, independiente de cualquier autoridad, dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y de gestión presupuestal, e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

65. **Afectación a la división funcional de competencias constitucionales.** Este Tribunal Pleno ha considerado que para no vulnerar la división funcional de competencias constitucionales los diversos poderes o entes públicos se encuentran obligados a observar tres prohibiciones implícitas que involucran diversos grados de afectación: a) no intromisión, b) no dependencia y c) no subordinación entre ellos<sup>18</sup>.
66. La intromisión corresponde a la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. Constituye el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse, basta con que uno de los poderes se inmiscuya en una cuestión que le sea ajena. Sin embargo, la intromisión no implica que el poder que se entromete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica.
67. Este primer límite del principio de división de poderes solamente marca la frontera entre la violación y el respeto a tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.
68. La dependencia es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que solo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante.
69. La dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Sin embargo, la dependencia es una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción distintos que pueden tomarse.
70. Por último, el término subordinación significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien; en tal contexto, se trata del tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, lo que impide la elección de un curso de acción.
71. **Designación de órganos internos de control.** Por su parte, el artículo 109, fracción III, penúltimo y último párrafo constitucional, establece la designación de los órganos internos de control. Se ordena que los entes públicos estatales cuenten con órganos internos de control que tienen, en el ámbito de competencia local, las siguientes atribuciones:
- Prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.
  - Sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (es decir, las no graves).
  - Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales.
  - Presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
72. Este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017<sup>19</sup>, reconoció que a raíz de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción —publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince— se modificaron diversos preceptos de la Constitución Federal, con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

<sup>18</sup> "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS". Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital 180648.

<sup>19</sup> Página 80 y siguientes.

73. El dieciocho de julio de dos mil dieciséis el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional y segundo transitorio de la citada reforma<sup>20</sup>, expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Al desarrollar los lineamientos constitucionales del artículo 109, esta ley señala que los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos **serán nombrados en términos de sus respectivas leyes**<sup>21</sup>.
74. Por su parte, al delimitar las faltas administrativas de los servidores públicos, clasifica estas conductas como no graves o graves<sup>22</sup> siguiendo la distinción del artículo 109 y precisa que las primeras, serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas<sup>23</sup>; mientras que la sanción de las segundas corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas<sup>24</sup>.
75. En el caso específico del establecimiento del órgano interno de control en los entes públicos estatales, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada<sup>25</sup> se concluyó que del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control, por lo que se interpretó que tratándose de los órganos de control interno de los entes públicos de las entidades federativas, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, **siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente y no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.**
- Caso concreto**
76. El artículo 27, fracción, XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California fue reformado mediante Decreto 97, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintiocho de julio de dos mil diecisiete, para quedar como sigue:

**Artículo 27**

Son facultades del Congreso:

(...)

XLIII.- Designar por mayoría calificada, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocidos por esta Constitución, con excepción de los relacionados con órganos electorales, mediante convocatoria pública y conforme al procedimiento que establezca la Ley, los cuales durarán en su cargo cuatro años y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Solo podrán ser removidos por faltas graves, en la forma y términos establecidos en la Ley de la materia;

<sup>20</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

<sup>21</sup> **Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.

<sup>22</sup> **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

**XV.** Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, **cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;**

**XVI.** Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, **cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;**

**XXIV.** Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

(...)

<sup>23</sup> **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

**Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.**

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

(...)

<sup>24</sup> **Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, **estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.**

<sup>25</sup> Página 71.

La convocatoria pública a que hace referencia el párrafo anterior, deberá darse amplia publicidad en los periódicos de mayor circulación del Estado y en la página oficial del Congreso del Estado;

Para efecto del procedimiento relativo a la designación de los titulares de los órganos internos de control a que hace referencia esta fracción, funcionara la Comisión Especial en los términos a que alude el artículo 70 párrafo VIII de esta Constitución.

77. Los artículos transitorios aquí impugnados del Decreto 97 señalan:

#### **DÉCIMO QUINTO**

La Comisión Especial a que se refiere el artículo 70 de esta Constitución, también se integrará y funcionará en los mismos términos, para el nombramiento de los Titulares de la Auditoría Superior del Estado, el Magistrado de la Sala Especializada en Combate a la Corrupción **y los de los Órganos de Control Interno de los organismos constitucionales autónomos.**

#### **DÉCIMO SEXTO**

Los titulares de los órganos internos de control de los Organismos Autónomos que actualmente desempeñen dicho cargo o similares, seguirán en su cargo hasta en tanto concluya el periodo para el cual fueron nombrados.

**Para los efectos de la fracción XLII del artículo 27 de la Constitución Política Local y una vez concluido el periodo a que hace referencia el párrafo anterior, el Congreso del Estado deberá emitir las convocatorias para ocupar la titularidad de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en ésta Constitución,** quedando por tanto exceptuados aquellos no previstos por el ordenamiento supremo en mención, así como los que su autonomía deriva de la Ley.

78. Por su parte, el artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California contempla:

#### **Artículo 39**

El Titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los mismos requisitos que la ley de la materia requiera para el Auditor Superior del Estado. **Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado.**

79. Al órgano interno de control del tribunal actor, cuya designación corresponde al Congreso local de acuerdo con las normas impugnadas, le son asignadas un cúmulo de competencias de diversas naturalezas. Los artículos 37 y 38 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California estipulan que dicho órgano ejercerá, con autonomía técnica y de gestión, entre otras, las siguientes facultades:

I. Resolver sobre las responsabilidades de los servidores públicos establecidos en el artículo 5, párrafo último, de esta Ley, e imponer, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas;

II. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos y demás normas que expida el Pleno, excepto en funciones jurisdiccionales;

III. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos del Tribunal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;

IV. Llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Tribunal;

V. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Tribunal; y,

VI. Las demás que determinen las leyes, reglamentos y acuerdos generales correspondientes.”

80. Como se advierte, la ley otorga al órgano interno de control del Tribunal actor facultades para ejercer actos tendentes a prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, entendiéndose por tales, en términos del artículo 109 constitucional, aquellas que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus cargos.

81. También se le faculta para sancionar determinadas conductas de los servidores públicos, comprobar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos e inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del tribunal.
82. Es claro que las atribuciones del órgano interno de control del tribunal actor no se limitan a las acciones relacionadas con el ejercicio del presupuesto público con que cuenta el órgano. Los alcances de sus competencias posibilitan que el órgano interno pueda investigar y sancionar conductas que no necesariamente tengan que ver con el manejo de recursos, siempre y cuando se afecte alguno de los principios constitucionales que rigen el servicio público, precisados anteriormente.
83. El entendimiento de este Alto Tribunal ha considerado que, tratándose de los órganos de control interno de los entes locales, **las entidades conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.** Por ende, el análisis del método de designación de dicho órgano depende de la naturaleza del ente público implicado.
84. Ahora bien, en los conceptos de invalidez el tribunal actor señala que las normas impugnadas vulneran los principios de autonomía e independencia, al prever la facultad del Congreso del Estado de Baja California para hacer la designación directa y unilateral de la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, lo cual constituye un incentivo estructural que posibilita la intromisión, subordinación, dependencia del actor frente a uno de los poderes del estado.
85. Al respecto, cabe precisar que el tema de la designación de órganos internos de control en entes públicos estatales ya ha sido abordado por el Tribunal Pleno. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada,<sup>26</sup> se analizó el precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán que dispone que el titular de la contraloría de ese poder sea designado por el Pleno del Consejo del Poder Judicial y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.
86. El Pleno reconoció la validez de la norma en cuestión, que establece un sistema de colaboración entre poderes para la designación del titular del órgano interno de control, lo cual no se estimó violatorio de la independencia y autonomía del poder judicial local, en ese caso, del Estado de Michoacán.
87. Asimismo, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada,<sup>27</sup> 63/2017 y sus acumuladas,<sup>28</sup> y la 78/2017 y su acumulada.<sup>29</sup> En esos precedentes se analizó la constitucionalidad de diversas normas que facultaban a los congresos locales para hacer la designación, directa y unilateral, de los titulares de los órganos internos de control de tribunales electorales de entidades federativas (Nayarit, Ciudad de México y Chiapas, respectivamente).
88. En ese mismo orden de ideas, el Tribunal Pleno determinó en la controversia constitucional 122/2021<sup>30</sup> la inconstitucionalidad de la norma que preveía la designación de la persona titular del órgano interno de control del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, por parte de la legislatura local.
89. El razonamiento que se hizo en el primero de los precedentes y reiterado en las otras dos sentencias fue que “la designación del titular por parte del Congreso del Estado sí constituye un incentivo estructural que puede conllevar a la intromisión, subordinación o dependencia del Tribunal Electoral<sup>31</sup>,

<sup>26</sup> Página 66 y siguientes.

<sup>27</sup> Acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, página 80.

<sup>28</sup> Página 312 y siguientes.

<sup>29</sup> Párrafo 317.

<sup>30</sup> Fallada el dos de febrero de dos mil veintitrés por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos 38, 53, 61, 62, 63 y 65 del proyecto original, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

<sup>31</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital 180648. **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La

pues existiría el peligro de que el titular del órgano interno de control pierda independencia respecto del Congreso del Estado que lo designó, en perjuicio de la autonomía del Tribunal Electoral y del principio de legalidad que debe regir la actuación del órgano interno de control. En efecto, a través de la designación del titular del órgano interno de control por el Congreso del Estado se establece un incentivo que vulnera el ejercicio independiente de la función jurisdiccional del Tribunal Electoral”.

90. Ello fue retomado respecto del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca en la mencionada controversia constitucional 122/2021, donde expresamente se señaló que la conclusión de invalidez se sostenía a pesar de que se tratara de un tribunal de justicia administrativa, pues la Constitución Federal le garantizaba autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones<sup>32</sup>. De ahí que en este caso tampoco se advierta razón constitucional alguna para hacer una distinción entre el método de designación del órgano interno de control de uno y otro tribunal.
91. Una vez señalado lo anterior y en congruencia con los precedentes de este Alto Tribunal, lo procedente es declarar **fundados** los conceptos de invalidez hechos valer por el Tribunal actor, en los cuales argumenta acertadamente que los artículos y convocatoria impugnada violan en su perjuicio los principios constitucionales de autonomía e independencia, al establecer como facultad exclusiva del Congreso del Estado la designar a la persona titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
92. Ante lo fundado de los conceptos de invalidez analizados, debe declararse la **invalidez** de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el doce de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como el artículo 39 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada mediante Decreto número 255, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno.
93. Finalmente, este Tribunal Pleno estima importante precisar que lo considerado en esta resolución no significa en modo alguno que el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California esté exento de los mecanismos de control y responsabilidades de índole parlamentario, ya que, al igual que otros órganos, ese Tribunal es objeto de una revisión y fiscalización de los recursos públicos que maneja, la cual se lleva a cabo por el Congreso local a través de la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de Baja California en los términos previstos por el artículo 37 de la Constitución local.
94. Por otro lado, cabe destacar que el proyecto presentado a consideración del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación proponía declarar la invalidez del artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto 97, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil diecisiete y de los artículos décimo quinto y décimo sexto transitorios del referido Decreto 97; sin embargo, sometida a votación la propuesta, se emitieron cinco votos<sup>33</sup> a favor del proyecto, así como cinco<sup>34</sup> en contra.

---

intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior”.

<sup>32</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

IV.- De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

(...)

<sup>33</sup> Cinco votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo, Ríos Farjat y Pérez Dayán.

<sup>34</sup> Cuatro votos en contra de la señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

95. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada requerida para tal efecto.

#### IX. EFECTOS

96. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
97. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del artículo 39, en su porción normativa: "*Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado*", de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, creada mediante Decreto número 255, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el dieciocho de junio de dos mil veintiuno, así como de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada el doce de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.
98. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

#### X. DECISIÓN

99. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se **desestima** en la presente controversia constitucional respecto del artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, adicionado mediante el DECRETO No. 97, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil diecisiete, así como de los transitorios décimo quinto y décimo sexto del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** del artículo 39, en su porción normativa 'Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado', de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 255, publicado en el referido Periódico Oficial el dieciocho de junio de dos mil veintiuno; y de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, publicada en el citado medio de difusión oficial el doce de mayo de dos mil veintitrés, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de dicho Estado.

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

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VII relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán y cinco votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 27, fracción XLIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, de los artículos transitorios décimo quinto y décimo sexto del DECRETO No. 97. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

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

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 56 al 61 y 75, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose expresamente de la mención de la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y del párrafo 93, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, en su porción normativa 'Para el nombramiento del Titular del Órgano Interno de Control se estará al procedimiento contenido en la fracción XLIII del artículo 27 de la Constitución Política del Estado', de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, y de la convocatoria para la selección de aspirantes a ocupar el cargo de Titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro Pérez Dayán reservó su derecho a formular voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 356/2023, promovida por el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de ocho de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 132/2024.**

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 132/2024

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO: SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA**

Colaboradora: Zulma Marlene Lara Ceballos

**ÍNDICE TEMÁTICO**

Se resuelve la acción de inconstitucionalidad **132/2024**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra de los artículos 191, párrafo segundo, en la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, y 200, párrafo segundo, en la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante el Decreto número 670, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

	<b>APARTADO</b>	<b>CRITERIO Y DECISIÓN</b>	<b>PÁGS.</b>
I.	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE.</b>	Se reseñan los antecedentes de la acción de inconstitucionalidad.	1-11
II.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del asunto.	11-12
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	La presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna.	12
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	La CNDH cuenta con legitimación para promover la acción.	12-13
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.</b>	No se hicieron valer ni se advirtieron de oficio	13-14
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	La porción normativa “suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, prevista en los artículos 191 y 200, respectivamente, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, contraviene lo dispuesto en el artículo 14 constitucional en relación con el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.	14-35
VII.	<b>EFFECTOS.</b>	Se declara la invalidez de las porciones impugnadas. La invalidez surte efectos retroactivos al veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Aguascalientes. Se ordena notificar la sentencia a las autoridades del circuito correspondiente.	35-37
VIII.	<b>DECISIÓN.</b>	<b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad. <b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 191, párrafo segundo y 200, párrafo segundo, en sendas porciones normativas “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante el Decreto Número 670, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro, la cual surtirá efectos retroactivos al veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado. <b>TERCERO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	37

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2024****PROMOVENTE:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**PONENTE:** MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**SECRETARIO:** SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA

Colaboradora: Zulma Marlene Lara Ceballos

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de abril de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **132/2024**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 191, párrafo segundo, en la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, y 200, párrafo segundo, en la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante el Decreto número 670, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.**

- 1. PRIMERO. Publicación del Decreto impugnado.** El veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el Decreto número 670 por el que se reformaron el párrafo segundo del artículo 191 y el párrafo último del artículo 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes<sup>1</sup>.
- 2. SEGUNDO. Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** El veintiséis de junio de dos mil veinticuatro, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto antes referido. Específicamente, reclamó la invalidez de la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”, establecida en los artículos 191, párrafo segundo y 200, párrafo último, ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
- 3. TERCERO. Artículos constitucionales que se consideran vulnerados.** La Comisión accionante señaló en su demanda como preceptos trasgredidos los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup> y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> **Artículo 191.** Atentados al equilibrio ecológico dolosos. Los Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos consisten en: [...] Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos previstos en las Fracciones I a la V se le aplicarán de 1 a 10 años de prisión y de 20 a 200 días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.

**Artículo 200.** Atentados al equilibrio ecológico culposos. [...] Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Culposos, se le aplicarán de 6 meses a 4 años de prisión, de 10 a 100 días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.

<sup>2</sup> **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.  
Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.  
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.  
En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. [...]

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. [...]

<sup>3</sup> **Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad**  
Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

<sup>4</sup> **Artículo 15.**  
1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.  
2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

4. **CUARTO. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante expuso los siguientes argumentos en su único concepto de invalidez:

- Las porciones normativas impugnadas vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad penal y proporcionalidad de las penas.
- Por una parte, el artículo 191 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes prevé las conductas que serán consideradas como delito, identificadas como “atentados al equilibrio ecológico dolosos”, en seis fracciones. Por otro lado, el artículo 200 describe las conductas que serán consideradas como delitos por “atentados al equilibrio ecológico culposos”.

Tanto en el artículo 191 como en el diverso 200, el legislador previó la imposición de las penas de prisión, multa, reparación del daño, así como de suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años, a quienes resulten responsables de la comisión de esos hechos antijurídicos.

- **Vulneración del derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.** El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al actuar de todas las autoridades. Estos principios se hacen extensivos al legislador, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, así como a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Del principio de legalidad se deriva el principio de taxatividad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. Exige que las normas sancionadoras describan claramente las conductas reguladas y sus sanciones penales con cierto grado de determinación.

- No obstante, contrario a dicho estándar, el legislador del Estado de Aguascalientes estableció una sanción que será aplicable ante la actualización de alguno de los delitos previstos en los artículos 191 y 200 del Código Penal de esa entidad, que no guardan conformidad con la Constitución. Ello se debe a que entre las penas a imponer se encuentran la **suspensión e inhabilitación** de: **a)** derechos, **b)** funciones, **c)** cargos, **d)** comisiones, **e)** empleos, o **f)** profesiones de 6 meses a 2 años.

Si bien se pudiera interpretar que al imponer esas sanciones una persona juzgadora puede privar a los sujetos activos de alguno o algunos de los conceptos mencionados, en atención a la relación que exista entre éstos y la conducta ejecutada, el problema radica en que esas disposiciones admiten otras interpretaciones porque el legislador no fue cuidadoso en redactarlas, permitiéndose un amplio margen de aplicación.

En otras palabras, las disposiciones impugnadas contemplan un **catálogo indefinido** de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones sobre los cuales se podrá aplicar la suspensión e inhabilitación a la persona responsable de la comisión del delito de atentado contra el equilibrio ecológico, ya sea culposo o doloso.

Las consecuencias normativas **resultan imprecisas**, vulnerándose así el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues deja al arbitrio de la autoridad jurisdiccional determinar cuáles serán esos derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones sobre los que impondrá la sanción.

Además, la fijación de dichas penas no encuentra sustento en algún otro precepto del código penal local, sino que los operadores jurídicos tendrán que vislumbrar en otros ordenamientos a qué se refiere o qué puede ser objeto de privación temporal en su ejercicio. Es una remisión demasiado amplia.

No se desconoce que los artículos 40 y 66 del código penal local establecen lo que implican las sanciones de suspensión e inhabilitación<sup>5</sup>, mas no se desglosa específicamente sobre qué derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones recaerá la consecuencia penal examinada, de manera que la inconstitucionalidad persiste por la falta de claridad.

<sup>5</sup> **Artículo 40.** Las Penas. Las penas que pueden imponerse son: [...]

V. Suspensión, privación o inhabilitación de derechos.

**Artículo 66.** Suspensión, privación e inhabilitación de derechos. La **Suspensión** consiste en la pérdida temporal, del responsable, de sus derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que haya estado ejerciendo.

La Suspensión es de dos clases:

I. La que resulta como consecuencia de la ejecución de la pena de prisión; y

II. La que por sentencia se establece como pena.

Respecto de lo ordenado en la Fracción I, la suspensión dejará de surtir sus efectos al momento en que la autoridad ejecutora dé por cumplida la pena de prisión, sea por compurgación total o por obtención de beneficios, y se informará de ello, mediante oficio, a las autoridades que hayan tenido conocimiento de tal situación.

La Privación consiste en la pérdida definitiva de sus derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que haya estado ejerciendo el responsable.

La **Inhabilitación** implica la incapacidad legal, temporal o definitiva, del responsable, a obtener o ejercer derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones.

En relación con los **derechos**, debe partirse de la premisa de que engloba a todas aquellas prerrogativas en favor de las y los gobernados contemplados en el sistema jurídico local, nacional e internacional. Respecto de las **funciones**, no se tiene certeza de lo que engloba ese término.

Mientras que en relación con los **cargos, comisiones, empleos o profesiones**, tampoco se conoce ni existe forma alguna de saber a los que se refiere, o si serán aquellos relacionados con el ejercicio en el ámbito público o también privado. Si deben estar relacionados con el delito o si se trata de los que al momento de la comisión del hecho el sujeto activo desempeñaba.

En ese sentido, las normas no generan un grado de precisión razonable, en contravención con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

- **Vulneración al principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de penas inusitadas.** Las disposiciones combatidas también son contrarias al principio de proporcionalidad que se encuentra consagrado en el artículo 22 constitucional, el cual implica una obligación para el legislador de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del acto y las agravantes y atenuantes previstos en el sistema jurídico nacional.

El referido artículo, en su párrafo primero prohíbe las penas inusitadas y trascendentales, además que mandata que todas las sanciones penales deben ser proporcionales.

- Si bien el Congreso local previó una temporalidad graduable sobre la cual el órgano jurisdiccional impondrá la suspensión e inhabilitación que corresponda, también lo es que, derivado de la redacción tan amplia de las normas, éstas permiten imponer esas sanciones a un sinnúmero de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones.

Lo anterior podría no resultar proporcional al daño causado al bien jurídico tutelado, ni al grado de responsabilidad del sujeto activo, o incluso, que trasciendan a la conducta ilícita cometida al grado de afectar situaciones que en nada se relacionan con el delito.

Las disposiciones no permiten una correcta individualización de la pena al no especificar si se podrá imponer la suspensión o inhabilitación sobre alguna de esas cuestiones o sobre todas ellas.

Además, las penas también son desproporcionadas en tanto que obligan a la autoridad jurisdiccional competente a imponer de forma **conjunta e invariable** las penas de inhabilitación y suspensión en todos los casos. Ello se desprende de la literalidad de las disposiciones al establecer “suspensión e inhabilitación”, entendiéndose una relación de conjunción y no de disyunción, pues en ese último caso se hubiera empleado la palabra “o”.

- En ese orden de ideas, la inconstitucionalidad denunciada consiste en que las disposiciones impugnadas dan pauta a que se impongan sanciones de manera arbitraria y desproporcional al daño causado. Finalmente, se considera que las sanciones pueden repercutir en distintos ámbitos de la vida personal y profesional de la persona a quien se le imputa la comisión de la conducta, pues podría posicionarlo en la imposibilidad de realizar cualquier actividad laboral para asegurar su subsistencia durante el plazo fijado.

5. **QUINTO. Registro y turno.** Mediante proveído de primero de julio de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con número **132/2024** y lo turnó a la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la instrucción del procedimiento y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

6. **SEXTO. Admisión.** Por acuerdo del ocho de julio de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara su pedimento.

7. **SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.** El catorce de agosto de dos mil veinticuatro, Salvador Maximiliano Ramírez Hernández, Presidente de la Mesa Directiva de la diputación permanente y representante legal de la LXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Aguascalientes, rindió su informe y manifestó lo siguiente:

- La Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Aguascalientes coincidió con la Comisión accionante en la propuesta de reformar los artículos 131, 191 y 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes toda vez que ello consolidaría una legislación instrumental coherente y armoniosa con los postulados penales.

- El artículo 66 del Código Penal de la entidad es claro en definir la suspensión y la privación, sin embargo, al momento en que los preceptos impugnados manejan como pena ambos supuestos o manejan la pena de privación de derechos con temporalidad o la suspensión sin establecer el tiempo, se cae en la violación a los principios de exacta aplicación de la ley penal y taxatividad.
  - Por lo anterior, la Comisión de Justicia aprobó el Dictamen de reforma a los artículos 131, 191 y 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, el cual fue sometido con posterioridad a la consideración del Pleno Legislativo<sup>6</sup>.
8. **OCTAVO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.** El veintiuno de agosto de dos mil veinticuatro, Eduardo Ismael Aguilar Sierra, en su carácter de titular de la Consejería Jurídica del Estado de Aguascalientes y como representante legal de la titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, rindió su informe en los términos siguientes:
- Las porciones normativas reclamadas son producto de la deliberación que hace el Congreso del Estado de Aguascalientes, en la que el Ejecutivo cumple la función de promulgación de leyes, por lo tanto, es cierto que el acto reclamado se promulgó y se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes en veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro.
  - La Gobernadora del Estado promulgó y ordenó la publicación del acto que nos ocupa en acatamiento a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Dicha aceptación no conduce a aceptar que la actuación del Poder Ejecutivo local resulte inconstitucional. El solo hecho de la promulgación, considerado en sí mismo, no violenta los preceptos constitucionales que refiere la promovente.
  - Asimismo, las normas cuya invalidez se reclama no contravienen la Constitución Federal, pues el legislador local fue específico en establecer los plazos para aplicar las sanciones una vez que se haya acreditado la comisión del delito contenido en el artículo 191 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes. El objeto de la reforma al artículo fue precisamente para regular con exactitud las penas que pueden imponerse.
  - El legislador emitió la norma precisa y clara, atendiendo a los principios de seguridad jurídica y a la exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad.
9. **NOVENO. Recepción de los informes y vista para formular alegatos.** Mediante acuerdo de veintidós de agosto de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor tuvo por presentados los informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes y dejó los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días hábiles formularan alegatos.
10. **DÉCIMO. Certificación de plazo.** Visto el estado procesal de autos, se advirtió que el plazo legal transcurrió sin que las partes formularan alegatos.
11. **DÉCIMO PRIMERO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de tres de octubre de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor **cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.
12. **DÉCIMO SEGUNDO. Retorno.** Por acuerdo de once de diciembre de dos mil veinticuatro, la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el presente expediente a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que continúe actuando como instructora en la acción de inconstitucionalidad.

## II. COMPETENCIA.

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución<sup>7</sup> y 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder

<sup>6</sup> De una revisión al Código Penal para el Estado de Aguascalientes se advierte que el artículo impugnado **no** ha sido reformado.

<sup>7</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 acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

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

Judicial de la Federación<sup>8</sup> —aplicable en términos del artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro—<sup>9</sup>, en virtud de que se plantea la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### III. OPORTUNIDAD.

14. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución<sup>10</sup>, dispone que el plazo para promover 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 y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
15. En el caso, el Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el **lunes veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro**. Por lo tanto, el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **martes veintiocho de ese mes y año, al miércoles veintiséis de junio de dos mil veinticuatro**.
16. Consecuentemente, si la acción de inconstitucionalidad se presentó el **veintiséis de junio de dos mil veinticuatro** en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se promovió en forma oportuna**.

### IV. LEGITIMACIÓN.

17. A continuación, se procede a analizar la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.
18. La Comisión accionante se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues argumenta que el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones contenidas en leyes federales y de las entidades vulneran diversos derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
19. Por otro lado, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>11</sup>, faculta a la persona que funja como titular de esta institución para promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.
20. Luego, como la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, quien acredita ser Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, debe colegirse que dicha funcionaria tiene la representación del órgano legitimado para promover la presente demanda.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

21. No se plantearon causas de improcedencia ni se aprecia de oficio la actualización de alguna. Consecuentemente, no existe impedimento para que este Tribunal Pleno examine los conceptos de invalidez planteados en el presente caso.

<sup>8</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>9</sup> *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.*

**Tercero Transitorio.** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.

<sup>10</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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.  
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

<sup>11</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

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

**VI. ESTUDIO DE FONDO.**

22. La materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad que fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la validez del Decreto número 670 por el que se reformaron los artículos 191, párrafo segundo, en la porción normativa “**y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años**”, y 200, párrafo último, en la porción normativa “**y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años**”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro.
23. Ambas porciones impugnadas se relacionan con la penalidad que corresponde a algunas hipótesis del **delito de atentado al equilibrio ecológico**, en sus formas de comisión dolosa y culposa.
24. Así, para combatir la validez de las porciones normativa referidas la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su demanda, plantea que se vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, en relación con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, y el principio de proporcionalidad de las penas, al considerar que la norma no permite conocer si se debe imponer como sanción la suspensión e inhabilitación de cualquier tipo de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones; de todos ellos, o solo de algunos.
25. Los conceptos de invalidez de la accionante resultan sustancialmente **fundados** en relación con la vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.
26. Cabe decir que la accionante igualmente consideró vulnerado el principio de proporcionalidad de las penas, pero como se verá más adelante, es suficiente acreditar la trasgresión al principio de taxatividad para declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, lo que torna innecesario el análisis de los restantes planteamientos hechos valer.
27. A continuación, se desarrolla la doctrina constitucional y convencional que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que garantiza la seguridad jurídica de quienes son destinatarios de las normas y posteriormente procedemos al estudio de fondo del asunto.
- **El derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.**
28. El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de Derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que se traducen en la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley.
29. De acuerdo con el referido principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad.
30. El citado principio se encuentra reconocido como derecho fundamental en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política del país, que señala:
- Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
- [...]
- En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
- [...]
31. Del mismo modo, en el artículo 11.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que precisa lo siguiente:
- Artículo 11.**
- [...]
- 2.** Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

32. Así como en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que tiene el siguiente contenido:
- Artículo 9.** Principio de Legalidad y de Retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.
33. Además, en el numeral 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, que precisa:
- Artículo 15.**
1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.
34. De los referidos preceptos subyace el derecho fundamental de **exacta aplicación de la ley penal**, que deriva de los principios *nullum crimen sine lege* (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y *nulla poena sine lege* (no existe una pena sin una ley que la establezca).
35. Entonces, conforme a dichos principios el Estado sólo puede sancionar penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicar las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la **seguridad jurídica** de las personas.
36. Al respecto, es aplicable la tesis P. XXI/2013 de este Tribunal Pleno, de título: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS”<sup>12</sup>**.
37. De ahí deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado **tipicidad** o **taxatividad**, que alude a la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.
38. Lo anterior, porque la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de naturaleza penal en un estado democrático de derecho.
39. Acorde con el principio en estudio, no existen pena ni delito sin ley que los establezca, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado delito y motivar o justificar por ello la aplicación de una pena, es indispensable una ley que considere ese hecho o conducta como tal.
40. De ahí que los ordenamientos sustantivos en materia penal conceptualicen el delito como el acto u omisión sancionado por la ley penal, entendida esta última expresión en términos genéricos de normas jurídicas que prevén y sancionan delitos, con independencia que estén insertas en el ordenamiento penal o en normas especiales que regulan materias específicas y contienen un apartado de delitos particularmente relacionados con el ámbito de regulación de dichos ordenamientos.
41. En ese sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que una de las derivaciones del principio de **legalidad** es la exigencia de **taxatividad** o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, la necesidad de que la descripción típica no sea vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia, de modo tal que permita la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, esta debe ser exacta para garantizar seguridad jurídica a las personas destinatarias de la norma.
42. Lo anterior no solo porque la infracción corresponda a una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir con una función motivadora contra la realización de delitos y para ello es imprescindible que las conductas punibles y las sanciones aplicables estén descritas con exactitud y claridad; ya que no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

<sup>12</sup> Tesis P. XXI/2013. Décima Época. Registro 2003572. Pleno. Amparo directo en revisión 947/2011. Diez de enero de dos mil trece. Mayoría de diez votos en relación con el sentido; votó en contra la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de once votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Silva Meza (Presidente), respecto del criterio contenido en esta tesis.

43. El mandato de **taxatividad** implica, por consiguiente, una obligación fundamental al legislador de establecer un grado de determinación de la conducta típica y de la pena a imponer que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por la persona que resentirá la aplicación de la norma.
44. La garantía de **legalidad en materia penal** se incumple con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación analógica o por mayoría de razón, pues no todos están preparados para realizar esa tarea a efecto de conocer las conductas que les están prohibidas.
45. Las garantías referidas no se circunscriben a los meros actos de aplicación, sino que se proyectan sobre el contenido de la ley que se aplica, que debe quedar redactada en términos específicos, claros y exactos.
46. En ese sentido, **al prever las penas**, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos; ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria del principio de **taxatividad**.
47. Lo anterior ha sido desarrollado en la tesis IX/95, de este Tribunal Pleno, y en la jurisprudencia 10/2006, de la Primera Sala, de respectivos títulos: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”**<sup>13</sup>, y **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR”**<sup>14</sup>.
48. De acuerdo con los parámetros de referencia, esta Suprema Corte ha concluido que la garantía de **exacta aplicación de la ley penal** implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta, por acción u omisión, daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal, **con la consecuente sanción a la que se haga acreedor**.
49. Por ello es de suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que considera dañina y **desde luego las sanciones que resultan aplicables como consecuencia de su realización**. En caso contrario, generaría incertidumbre jurídica en cuanto al encuadramiento o enmarcamiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley, o en la precisión de las penas a las que se enfrentaría en caso de transgredir el ordenamiento.
50. Esto no solo respecto de las personas gobernadas, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal para **evitar la arbitrariedad en su uso**.
51. La observancia del **principio de tipicidad en materia penal** que se extiende al legislador comprende que la descripción de los tipos penales debe evitar el uso de conceptos indeterminados e imprecisos que generen un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria del intérprete de la norma.
52. Esto no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus más mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penalmente, porque ello supondría una exigencia desmedida del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, desembocaría en un casuismo abrumador.
53. En consecuencia, el legislador debe velar por establecer una imagen conceptual lo suficientemente abstracta que englobe en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad. Por lo que, de no existir una descripción legal exactamente aplicable a la conducta humana de que se trata, habría una ausencia de tipicidad<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Tesis P. IX/95. Novena Época. Registro 200381. Pleno. Amparo directo en revisión 670/1993. Dieciséis de marzo de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de siete votos. Ponente: Ministro Juan Díaz Romero.

<sup>14</sup> Jurisprudencia 1a./J. 10/2006. Novena Época. Registro 175595. Primera Sala. Amparo directo en revisión 55/2006. Ocho de febrero de dos mil seis. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Silva Meza y Cossío Díaz (Ponente).

<sup>15</sup> Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias 1a./J. 83/2004 y 1a./J. 24/2016, cuyos rubros establecen lo siguiente: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR”**. Registro electrónico 180326. **“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”**. Registro digital.

54. Así, los tipos penales son los que delimitan los **hechos punibles** a los que debe corresponder una **sanción perfectamente identificable**. Al ser las descripciones las que acotan y recogen el injusto penal, el legislador debe armonizar la seguridad jurídica con la tutela de los intereses vitales que hacen posible la justicia y la paz social.
55. Por ello, puede integrarlos con elementos externos, subjetivos y normativos inherentes a las conductas antijurídicas que, de realizarse, colman los juicios de reproche sobre sus autores y justifican la imposición de las penas, previa y especialmente establecidas. El tipo penal es entonces un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la **individualización de conductas humanas penalmente sancionables**.
56. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que el principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática que obliga a los Estados a definir las acciones u omisiones delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible.
57. Para ello, el legislador utilizará términos estrictos y unívocos que definan claramente las conductas punibles, fijen sus elementos y permitan deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionadas con medidas no penales<sup>16</sup>.
58. Asimismo, dicho tribunal interamericano ha señalado que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo a un ejercicio arbitrario de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad personal<sup>17</sup>.
59. De todo lo anterior tenemos que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que **el grado de determinación de la conducta típica y su pena sea tal, que el objeto de prohibición y su sanción puedan ser conocidos sin problemas por el destinatario de la norma**.
60. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 54/2014, de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: **“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>18</sup>.
61. Además, el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe analizarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir **(i)** tanto a la gramática, **(ii)** como en contraste de dicha expresión en relación con otras contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al **(iii)** contexto en el cual se desenvuelven las normas, y **(iv)** sus posibles destinatarios<sup>19</sup>.
62. En efecto, como ha sido señalado con anterioridad, para que un enunciado normativo cumpla con la citada exigencia, es necesario que la **norma sea clara y precisa**, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar, y **perfectamente identificable la pena que amerita, en concordancia con el bien jurídico tutelado que se busca proteger**.
63. Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integradores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de dos de mayo de dos mil ocho. Serie C No. 177. Párrafos 58, 63 y 67.

<sup>17</sup> Corte IDH. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinte de junio de dos mil cinco. Serie C. No. 126. Párrafo 190.

Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve. Serie C. No. 52. Párrafo 121.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 1a./J. 54/2014. Décima Época. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 8, julio de 2014, tomo I, página 131.

<sup>19</sup> Al respecto es ilustrativa la tesis 1a. CCCXX/2015. Primera Sala. Décima Época, de rubro: **“ASALTO. LAS EXPRESIONES ‘ASENTIMIENTO’ Y ‘FIN ILÍCITO’, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro electrónico 2010337.

<sup>20</sup> Así lo resolvió este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, fallada en sesión de dos de junio de dos mil veinte, aprobado en la parte que interesa por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

64. La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al probable culpable, sino también a la sociedad en general.
65. En efecto, **la taxatividad produce seguridad jurídica** no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente.
66. Por ello, el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten en contra de un bien jurídico relevante para la sociedad.
67. De esta manera, como se señaló, el **principio de legalidad** constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática, por lo que corresponde al juzgador en el momento de la aplicación de la ley penal atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico<sup>21</sup>.
68. Ahora bien, en el supuesto de que una norma genere tal indefinición que no sea posible determinar su campo de aplicación, debido a una cuestión metodológica tampoco se podrá analizar de forma precisa su objeto, alcance, ni si dicha norma transgrede algún otro derecho o principio. **Lo mismo ocurre respecto de las sanciones aplicables.**
- **Análisis de las porciones normativas impugnadas.**
69. La Comisión accionante alegó que la porción normativa **“suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años”** prevista en los artículos 191, párrafo segundo y 200, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, establecido en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
70. Para efectuar el análisis de las porciones normativas impugnadas es necesario transcribir el contenido total de los preceptos en los que se contienen para comprender las conductas típicas respecto de las cuales disponen distintas sanciones y que señalan lo siguiente:

**Artículo 191.** Atentados al equilibrio ecológico dolosos. Los Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos consisten en:

I. Fabricar, elaborar, transportar, distribuir, comerciar, almacenar, poseer, usar, reusar, reciclar, recolectar, tratar, desechar, descargar, abandonar, disponer o realizar actos con materiales o residuos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna, o los ecosistemas del Estado, sin la autorización de la autoridad estatal competente o contraviniendo los términos en que aquella se haya concedido;

II. Despedir, emitir o descargar en la atmósfera, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas;

III. Descargar, depositar o infiltrar aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, sin la autorización de la autoridad estatal competente o contraviniendo los términos en que aquella se haya concedido;

IV. Generar emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, rebasando los límites fijados en las normas técnicas propuestas por la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes;

V. Generar o causar por cualquier medio o forma, alteraciones, destrucción, daños o enfermedades graves a las áreas verdes, flora, fauna, salud pública o a los ecosistemas del Estado; o

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. *Op cit.*

**VI.** Causar la muerte o lesiones que afecten la salud de animales domésticos, sin justificación o autorización legal. Para los efectos de la presente Fracción, los animales domésticos serán aquellos que habiten con un ser humano con la finalidad de convivir y dependan de éste para subsistir, así como los que deambulen libremente por la vía pública sin que habiten con un ser humano.

Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos previstos en las Fracciones I a la V se le aplicarán de 1 a 10 años de prisión y de 20 a 200 días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados y **suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.**

Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Doloso previsto en la Fracción VI, se le impondrá de 1 a 3 meses de prisión, de 10 a 50 días multa, el pago de la reparación de daños y perjuicios ocasionados así como de 1 a 6 meses de inhabilitación para poder realizar cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales. Si esta conducta la perpetra una persona que realice cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales, también se le aplicará de 1 a 6 meses de suspensión de su cargo, función, empleo, comisión o profesión.

**Artículo 200.** Atentados al equilibrio ecológico culposos. Los Atentados al Equilibrio Ecológico Culposos consisten en desechar, descargar, o realizar actos con materiales o residuos que ocasionen o puedan ocasionar daños; o despedir o descargar en la atmósfera, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños; o descargar, depositar o infiltrar aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, rebasando los límites fijados en las normas técnicas propuestas por la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes, por incumplimiento de un deber de cuidado que debía y podía haber observado el autor, según sus condiciones personales y las circunstancias de realización del hecho.

Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Culposos, se le aplicarán de 6 meses a 4 años de prisión, de 10 a 100 días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados y **suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.**

71. Los destacados en color negro que realiza este Tribunal Pleno constituyen las porciones normativas impugnadas.
72. De la transcripción anterior podemos advertir que el delito que regulan los preceptos de los que forman parte las porciones normativas impugnadas es el de **atentados al equilibrio ecológico.**
73. En el **artículo 191** describe en seis fracciones las hipótesis en las que se considera que ese delito se realiza de manera **dolosa.**
74. Dentro de esa clasificación, establece que la pena aplicable para las **fracciones I a V** que se refieren a la utilización de materiales o residuos sin autorización, de gases, humos o polvos, aguas residuales, desechos o contaminantes, ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, así como alteración, destrucción, daños o enfermedades graves en la salud pública, áreas verdes, fauna, flora o a los ecosistemas del Estado, corresponden de uno a diez años de prisión y de veinte a doscientos días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados.
75. En la porción impugnada de este precepto se agregan como respuestas punitivas adicionales una **suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de seis meses a dos años.**
76. Respecto de la fracción **VI**, relativa a causar la muerte o lesiones que afecten la salud de animales domésticos, sin justificación o autorización legal, se establece que las sanciones serán de uno a tres meses de prisión, de diez a cincuenta días multa, el pago de la reparación de daños y perjuicios ocasionados así como de uno a seis meses de **inhabilitación** para poder realizar cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales.

77. El legislador agregó para la misma fracción **VI**, que si la conducta es ejecutada por quien realice actividades vinculadas con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales, también se le aplicará de uno a seis meses de **suspensión de su cargo, función, empleo, comisión o profesión**.
78. En torno al transcrito **artículo 200**, se describen las conductas que se consideran constitutivas del delito de atentados al equilibrio ecológico, pero consumadas **culposamente**, es decir, que se realicen rebasando los límites fijados en las normas técnicas propuestas por la Ley de Protección Ambiental de la entidad, por incumplimiento de un deber de cuidado que la persona responsable debía y podía observar, según sus condiciones personales y de las circunstancias de realización del hecho.
79. Las sanciones que en este caso dispuso el legislador de van de seis meses a cuatro años de prisión, de diez a cien días multa, reparación total de los daños y de perjuicios causados. Asimismo, en la porción impugnada de este artículo se agregan como respuestas punitivas adicionales una **suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de seis meses a dos años**.
80. Al respecto, la Comisión accionante considera que las sanciones que de la misma forma el legislador dispuso para la comisión del delito de atentados al equilibrio ecológico en su forma **dolosa**, regulada en el artículo 191, párrafo segundo, y las aplicables a ese ilícito cometido **culposamente** conforme al párrafo último del numeral 200, ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, no generan un grado de precisión razonable pues se contempla un **catálogo indefinido** de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones sobre los cuales se podrá aplicar la suspensión e inhabilitación a la persona responsable de la comisión del delito, dejando al arbitrio de la autoridad jurisdiccional determinar cuáles serán aquellos sobre los que impondrán las sanciones.
81. Como se adelantó, los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resultan **fundados**.
82. Lo anterior, pues las sanciones examinadas no resultan claras ni precisas, ya que legislador local no especifica cuáles son los derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones que serán materia de inhabilitación y suspensión, dentro del universo posible de todos ellos, pues no establece que sean asociados con el delito de **atentados al equilibrio ecológico**.
83. Como precisamos, el legislador dispuso iguales consecuencias jurídicas de corte penal a quienes realicen ciertas conductas dolosas y culposas en el delito de atentados al equilibrio ecológico.
84. En principio, las normas imponen la obligación de sancionar penalmente con **inhabilitar y suspender** los **derechos** de las personas responsables, pero no acota a cuáles de ellos se refiere.
85. Una interpretación de esa porción tan ambigua podría comprender todos los derechos humanos de fuente constitucional y convencional reconocidos a todas las personas, pues al fijarse las penas el legislador no asoció esas sanciones con la comisión del delito doloso o culposo de **atentados al equilibrio ecológico**, de manera que la arbitrariedad en su imposición puede afectar los derechos laborales, civiles, familiares o de cualquier otra índole que no se relacionan con la comisión de la conducta ilícita atribuible.
86. Respecto de la **inhabilitación y suspensión** de las **funciones, cargos, comisiones, empleos**, el legislador no define que deban ser realizadas por servidor público, por un particular o por una empresa, ni que estén vinculadas con la protección del equilibrio ecológico para que puedan ser afectadas por la comisión de ese delito.
87. Particularmente la **inhabilitación y suspensión** de las **profesiones** de la persona responsable del delito, puede no estar asociada de ninguna manera con la comisión del ilícito de atentados al equilibrio ecológico, de forma dolosa o culposa, **pues las normas no le exigen**, sin embargo, sí obligan a sancionar su profesión.
88. La ambigüedad detectada estriba en que las sanciones precisadas podrían comprender cualquier ámbito público o privado en que se desenvuelven los responsables de la comisión de estas conductas, **sin que tengan relación alguna con el delito**, pues las porciones impugnadas no prevén una actividad precisa, ni sujeto determinado que justifique un vínculo punitivo entre la conducta ilícita y su bien jurídico tutelado, en relación con la actividad del sujeto activo que se busca sancionar.

89. En efecto, así redactadas las sanciones impugnadas podrían inhabilitar y suspender a una persona física o moral, o a quienes presten sus servicios a instituciones públicas, a no ejercer una función, cargo, comisión, empleo o profesión.
90. Por ejemplo, a partir de la comisión del delito en cualquiera de sus hipótesis podría dar lugar a sancionar a la persona responsable en sus derechos de cualquier naturaleza, o bien, sus funciones, cargo, comisión, empleo o profesión relacionadas con sus actividades de contabilidad, académicas, médicas, jurídicas o de cualquier otra índole particular o que desarrolle en una institución pública, **sin que sus actividades tengan relación con los hechos**, pues las normas no condicionan que las sanciones estén directamente vinculadas con la comisión del ilícito, **lo que produce una severa arbitrariedad en la imposición de esas penas**.
91. Ahora, **el legislador no es ajeno a esta condición punitiva** entre la realización de las conductas y su correspondencia con la fijación de las penas.
92. Para constatar lo anterior basta apreciar el párrafo último del artículo 191 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes para identificar que, respecto del delito de **atentados contra el equilibrio ecológico doloso**, para sancionar las conductas descritas en su fracción **VI**, relativas a causar la muerte o lesiones que afecten la salud de animales domésticos, sin justificación o autorización legal, condiciona que además de las penas de prisión, multa y reparación del daño aplicables, se estableció que **si la persona realiza cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales**, será sancionada con inhabilitación o suspensión de ese cargo, función, empleo, comisión o profesión.
93. Entonces, resulta patente que las sanciones impugnadas, por un lado, **no permiten identificar a sus destinatarios** cuáles derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones podrían ser suspendidos e inhabilitados de cometerse estos delitos.
94. Por otro lado, porque para imponer esas sanciones, la autoridad jurisdiccional debe interpretar o determinar por analogía una sanción que determine los derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que serán suspendidos o desarticulados de la esfera jurídica del sujeto activo, lo que genera un **proceder arbitrario**.
95. Por si fuera poco, las sanciones que recaen los indefinidos derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones, impedirán a través de una **suspensión** que se sigan ejerciendo hasta la conclusión de la pena de prisión, conforme al artículo 66 del Código Penal de Aguascalientes, pero al mismo tiempo imponen el deber de **inhabilitar** esos mismos conceptos que trascendería en otros ámbitos de la vida de la persona responsable<sup>22</sup>, pues la imposición de ambas penas son obligatorias, ya que de tener el propósito de que se aplicaran opcionalmente, el legislador pudo optar por la disyuntiva “o”.
96. Esto **constata una ambigüedad** en la imposición de las penas impugnadas, pues no permite conocer a los destinatarios de esas normas, cómo es que se fijarán esas sanciones **suspendiendo** al mismo tiempo en el que se **inhabilitan** los **derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones**, de por sí indefinidos, de las personas responsables del delito, tanto en su comisión **dolosa** como **culposa**.
97. Como vemos, dicha situación acarrea un problema serio a los operadores jurídicos sobre la imposición conjunta de esas sanciones que podría resultar en una fijación arbitraria de penas.

<sup>22</sup> **Artículo 66.** Suspensión, privación e inhabilitación de derechos. La **Suspensión** consiste en la pérdida temporal, del responsable, de sus derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que haya estado ejerciendo.

La Suspensión es de dos clases:

I. La que resulta como consecuencia de la ejecución de la pena de prisión; y

II. La que por sentencia se establece como pena.

Respecto de lo ordenado en la Fracción I, la suspensión dejará de surtir sus efectos al momento en que la autoridad ejecutora dé por cumplida la pena de prisión, sea por purgación total o por obtención de beneficios, y se informará de ello, mediante oficio, a las autoridades que hayan tenido conocimiento de tal situación.

La Privación consiste en la pérdida definitiva de sus derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que haya estado ejerciendo el responsable.

La **Inhabilitación** implica la incapacidad legal, temporal o definitiva, del responsable, a obtener o ejercer derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones.

98. Ahora, podría suponerse que la **inhabilitación y suspensión** de los **derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones**, de las personas responsables, sólo pueden tener aplicación en el contexto en el que se comete el delito, atendiendo caso por caso, de manera que pareciera un catálogo de sanciones que los operadores jurídicos podrán aplicar como respuesta punitiva, de acuerdo con las circunstancias particulares.
99. Sin embargo, como se precisó anteriormente, el principio de **taxatividad** exige al legislador la fijación de penas claras que permitan ser entendidas por los destinatarios de las normas y que no generen arbitrariedad por parte de los operadores jurídicos en su imposición.
100. De esta forma, la simple suposición de cómo deben aplicarse estas penas no resuelve el problema de constitucionalidad, pues tanto el destinatario de la norma, como los operadores jurídicos deben advertir del contenido de las porciones impugnadas, en cuál de las hipótesis de la comisión dolosa o culposa del delito de **atentados al equilibrio ecológico**, debe suspenderse o inhabilitarse en los derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de los sujetos activos.
101. No obstante, el legislador fue omiso en proporcionar los elementos que en términos de una política criminal permitan suspender e inhabilitar la profesión, función, cargo, comisión o empleo que desplegaba la persona sentenciada al momento de cometer el delito, **pues no justifica o condiciona la forma en que dichas circunstancias son relevantes para la comisión del delito, como para que la aplicación de esas respuestas penales puedan afectar válidamente esas esferas jurídicas de los sujetos activos.**
102. El problema de **taxatividad** tampoco se resuelve a partir de una **interpretación** de las normas penales, pues como se precisó anteriormente, la realización de las hipótesis del delito examinado, vinculadas con las porciones normativas reclamadas, no disponen que puedan cometerse exclusivamente por servidores públicos, como para considerar de suyo que pueden ser inhabilitados y suspendidos en sus funciones, cargos, comisiones o empleos públicos, ya que la ambigüedad de la norma incluye también a los particulares.
103. La imposibilidad de interpretar las normas penales impugnadas se maximiza particularmente respecto de los conceptos de **derechos y profesiones**, porque no distinguen la forma en que las conductas ilícitas se relacionan con esos factores, como para que las sanciones que regulan puedan válidamente afectarlos, ni define a cuáles de ellos se refiere.
104. Además, porque es criterio de este Alto Tribunal que no se puedan corregir las deficiencias en las normas a través de interpretaciones integradoras, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio de legalidad en materia penal, el legislador está obligado a estructurar con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso<sup>23</sup>.
105. En suma, la descripción de las penas analizadas en el delito de **atentados al equilibrio ecológico doloso y culposo**, previstas respectivamente en el segundo párrafo del artículo 191 y en el último párrafo del diverso 200, del ordenamiento ya citado, carece de las precisiones necesarias a efecto de determinar el cúmulo de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones que se deben suspender e inhabilitar.
106. Por lo que la incertidumbre advertida genera inseguridad jurídica e incide en el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad de las sanciones, regulado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que las penas aplicables a los delitos describan con precisión tanto las conductas que están regulando como las **sanciones** penales que se impondrán a quienes incurran en ellas.
107. En efecto, pues el cúmulo de hipótesis integradoras del referido tipo penal en sus vertientes dolosa y culposa exigen del legislador que precise las sanciones respectivas atendiendo al tipo de conducta desplegada, pero sobre todo para dejar en claro la relación de esas sanciones con **el bien jurídico tutelado, sin lo cual se actualiza la referida trasgresión a ese principio constitucional.**

<sup>23</sup> Jurisprudencia P./J. 33/2009. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, de título **"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA"**.

108. Por estas razones, lo procedente es **declarar la invalidez** de la porción normativa “**suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años**”, prevista en los artículos 191, párrafo segundo, y 200, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al contravenir el **principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal**.
109. La violación advertida es suficiente para declarar **fundado** el concepto de invalidez de la accionante relativo al principio de taxatividad en materia penal, por lo que este Tribunal Pleno determina que no es necesario analizar las porciones normativas impugnadas a la luz del principio de proporcionalidad de las penas también alegado por la accionante<sup>24</sup>.
110. Cabe decir que la determinación de **invalidez** no significa que no exista sanción en estos casos, pues subsisten las penas de prisión, multa y reparación del daño que las normas establecen para la comisión de estos delitos.

#### VII. EFECTOS.

111. En conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia.
112. **Declaratoria de invalidez.** Con base en lo expuesto, este Tribunal Pleno declara la **invalidez** de los artículos 191, párrafo segundo y 200, párrafo último, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en sus porciones normativas: “**y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años**”.
113. **Retroactividad.** Conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia<sup>25</sup>, la invalidez de los preceptos referidos **surtirán sus efectos retroactivos al veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro**, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado.
114. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 y 41 de ley reglamentaria referida, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Aguascalientes.
115. **Notificaciones.** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa, así como a su Tribunal Superior de Justicia, a los Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios y de Apelación, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en esa entidad, al igual que a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.

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

#### RESUELVE

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

**SEGUNDO.** Se **declara la invalidez** de los artículos 191, párrafo segundo y 200, párrafo segundo, en sendas porciones normativas “**y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años**”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante el Decreto número 670 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de mayo de dos mil veinticuatro, la cuál surtirá efectos retroactivos al veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.

<sup>24</sup> Es aplicable en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 37/2004. Novena Época. Registro 181398. Pleno, de título: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Tres de febrero de dos mil cuatro. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Ministros Ortiz Mayagoitia y Román Palacios. Ponente: Ministro Silva Meza.

<sup>25</sup> **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.

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

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes, así como al Titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General, todos del Estado de Aguascalientes, a los Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios y de Apelación del Trigésimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en esa entidad y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 62, 66, 82, del 85 al 88, 90, 91, 101, 103 y 107, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 191, párrafo segundo, y 200, párrafo segundo, en sendas porciones normativas 'y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años', del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al veintiocho de mayo de dos mil veinticuatro, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, a los Tribunales Colegiados y de Apelación del Trigésimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Aguascalientes.

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

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

Los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintiuno de abril de dos mil veinticinco previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintitrés 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 132/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.