

# GACETA OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

DIRECTOR DE LA GACETA OFICIAL

EDUARDO JUÁREZ DEL ÁNGEL

Gutiérrez Zamora s/n Esq. Diego Leño, Col. Centro

Tel. 22 88 17 81 54

Xalapa-Enríquez, Ver.

Tomo CCXIII	Xalapa-Enríquez, Ver., lunes 9 de febrero de 2026	Núm. Ext. 056
-------------	---	---------------

## SUMARIO

### GOBIERNO FEDERAL

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Suprema Corte de Justicia de la Nación**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2024. PROMOVENTE: COMISIÓN  
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

folio 0145-EX/26

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
TOMO I**

## GOBIERNO FEDERAL

### PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

#### Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2024

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

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**COTEJÓ**

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS**

**SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA**

**COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

**Hechos:** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedido mediante Decreto publicado oficialmente el veintidós de agosto de dos mil veinticuatro.

#### Problemas jurídicos que se plantean:

1. ¿La norma que impone a los servidores públicos la obligación de otorgar una fianza que garantice el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo, viola los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, al establecer un requisito discriminatorio que no se relaciona con las cualidades necesarias para acceder y ejercer un cargo público, sino con la capacidad económica de las personas?
2. ¿La norma que establece que cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, el Presidente del Ayuntamiento, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, por no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso local, viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, consagrados en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal?

3. ¿La norma que impone responsabilidad por delitos fiscales al representante legal de una persona moral, con independencia de la que pudieran tener los socios, viola el principio de culpabilidad, la seguridad jurídica y el principio de legalidad en materia penal, reconocidos en los artículos 14, 16, 18 y 22 de la Constitución Federal?
4. ¿La norma que establece como sanción la inhabilitación definitiva, viola el principio de proporcionalidad de las penas, la reinserción social y la libertad de trabajo, consagrados en los artículos 5o. 18 y 22 de la Constitución Federal?
5. ¿La norma que prevé la suspensión de derechos labores de servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión, viola los principios de presunción de inocencia y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal?
6. ¿La norma que establece que la persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se prevén en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente, viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, garantizados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de ese Magno Ordenamiento, por regular lo relativo a la ejecución de las penas que es competencia exclusiva de la Federación?
7. ¿La norma que prevé la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales local, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, garantizados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de ese Magno Ordenamiento, pues remite a un ordenamiento que fue abrogado con la emisión, publicación y vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, competencia exclusiva del Congreso de la Unión?
8. ¿Las normas impugnadas que regulan un impuesto adicional sobre impuestos, derechos y productos municipales, viola el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al no atender a la capacidad contributiva del sujeto pasivo?
9. ¿Las normas que establecen cobros por servicios de expedición de copias, certificados o certificaciones de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información, violan el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, por no guardar una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio?
10. ¿Las normas que prevén cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones, así como información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, relacionadas con el derecho de acceso a la información, violan el principio de gratuidad que rige en el acceso a la información, consagrado en el artículo 6o. de la Constitución Federal?

INDICE TEMÁTICO

Apartado		Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	23-24
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Se precisan las normas efectivamente impugnadas por la accionante.	24-25
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación de las normas impugnadas.	25-27

IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La demanda fue presentada por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien acreditó su personalidad, ejerce la representación legal y alega violaciones a derechos humanos.	<b>27-29</b>
V.	<b>CAUSALES DE IMPROCEDENCIA</b>	Se desestima la que hace valer el Poder Ejecutivo local, porque la accionante sí desarrolla argumentos relacionados con diversas violaciones a derechos humanos, lo que, en todo caso, debe analizarse en el fondo del asunto.	<b>29-30</b>
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		<b>30-116</b>
VI.1	<b>Análisis del artículo 275, fracción IV, impugnado. Obligación de servidores públicos de pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo.</b>	Es inconstitucional, por establecer un requisito que no se relaciona con las cualidades necesarias para acceder y ejercer un cargo público, sino con la capacidad económica de las personas, lo que genera una distinción injustificada, en violación a los artículos 1º y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, acorde con lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 38/2003, en sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco.	<b>32-40</b>
VI.2	<b>Análisis del artículo 384, segundo párrafo, impugnado. Cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, el Presidente del Ayuntamiento, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, por no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso local.</b>	Es inconstitucional, pues siguiendo lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 38/2003, el veintisiete de junio de dos mil cinco, donde se analizó una norma de contenido similar, la norma viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, consagrados en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, toda vez que, por una parte, no existe un tipo penal único y exactamente aplicable a la conducta que refiere la norma impugna; y por otra, no se permite sancionar directa e individualmente a las personas que resulten efectivamente responsables, independientemente del cargo que ostenten; además, no es aplicable a	<b>40-52</b>

		todos los Municipios de la entidad federativa, sino únicamente a determinados servidores públicos de un Municipio en concreto.	
VI.3	<b>Análisis del artículo 97, último párrafo, impugnado. Responsabilidad por delitos fiscales del representante legal de una persona moral, con independencia de la que pudieran tener los socios.</b>	Es inconstitucional, por violar el principio de culpabilidad, la seguridad jurídica y el principio de legalidad en materia penal, reconocidos en los artículos 14, 16, 18 y 22 de la Constitución Federal, toda vez que la norma se aparta del modelo normativo contenido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, que exige el cumplimiento de requisitos específicos para la imputación penal de personas jurídicas y de sus representantes, lo que genera incertidumbre jurídica y afecta la unidad del sistema penal nacional.	52-60
VI.4	<b>Análisis del artículo 101, en la porción normativa “o definitivamente”. Sanción de inhabilitación definitiva.</b>	Es inconstitucional, porque establece una sanción de carácter absoluto, cuya imposición impide realizar un ejercicio concreto de individualización en atención a las circunstancias del caso, lo que viola el principio de proporcionalidad de las penas, la reinserción social y la libertad de trabajo, consagrados en los artículos 5o. 18 y 22 de la Constitución Federal.	60-67
VI.5	<b>Análisis del artículo 102 impugnado. Suspensión de derechos laborales de servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión.</b>	Es inconstitucional, toda vez que la norma viola los principios de presunción de inocencia y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal, en la medida en que prevé una sanción anticipada, sin haberse determinado la responsabilidad penal del servidor público a través del debido proceso y, además, remite como condición para la suspensión de derechos al “auto de formal prisión”, figura procesal que ya no existe en el orden jurídico nacional desde la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio, previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya entrada en vigor plena a nivel nacional tuvo lugar, por disposición transitoria, el dieciocho de	67-78

junio de dos mil dieciséis, circunstancia que impide saber con certeza en qué momento se surtirán los efectos de la norma.

- |             |  |   |              |
|-------------|--|---|--------------|
| <b>VI.6</b> | <b>Análisis del artículo 100 impugnado. La persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente.</b> | Es inconstitucional, porque la norma viola el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, garantizados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de ese Magno Ordenamiento, en la medida en que corresponde al Congreso de la Unión regular de manera exclusiva lo relativo a la ejecución de las penas, lo que se materializó a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, ordenamiento que regula la naturaleza, características y requisitos de procedibilidad de los sustitutivos penales y beneficios preliberacionales. | <b>78-85</b> |
| <b>VI.7</b> | <b>Análisis del artículo 106 impugnado. Supletoriedad del Código de Procedimientos Penales local.</b>  | Es inconstitucional, por violar los principios de legalidad y seguridad jurídica, garantizados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de ese Magno Ordenamiento, pues remite a un ordenamiento que fue abrogado con la emisión, publicación y vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya expedición es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.   | <b>85-88</b> |
| <b>VI.8</b> | <b>Análisis de los artículos 170 a 174 impugnados. Impuesto adicional.</b>   | Son inconstitucionales, porque regulan tasas adicionales a quienes realicen pagos por concepto de impuestos, derechos y productos municipales, lo cual no atiende a la a la verdadera capacidad contributiva de los causantes y viola los derechos de legalidad y seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria previstos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.   | <b>88-95</b> |

VI.9	<b>Análisis de los artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”, y 225, fracciones I, II, así como V, último párrafo. Cobros por la reproducción de información en copias simples, certificadas, certificaciones y dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto.</b>	95-116
VI.9.1	<b>Cobros por servicios de expedición de copias, certificados o de certificaciones de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información.</b>	98-110
VI.9.2	<b>Cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones e información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, así como por la búsqueda de información.</b>	110-118
VII.	<p><b>EFFECTOS</b></p> <p><b>Declaratoria de invalidez.</b> Atento a ello, se declara la <b><u>invalidez</u></b> de los preceptos precisados en el apartado VI de este fallo.</p> <p><b>Invalidez por extensión.</b> Debe declararse la <b><u>invalidez, por extensión</u></b>, de la <b>totalidad del primer párrafo del artículo 195</b>, toda vez que el parámetro adoptado por el legislador local para el cobro de las cuotas que dicho precepto regula se apoya en una distinción arbitraria que no refleja un incremento efectivo en el costo del servicio que prestaría ente municipal, ni puede justificar la duplicación de la contribución que impone.</p> <p><b>Fecha en que surtirá efectos la invalidez:</b> Toda vez que los artículos <b>384, segundo párrafo, 97, último párrafo, 100, 101, en la porción</b></p>	118-121



normativa que dice: “o ***definitivamente***”, 102 y 106, en la porción normativa “y de ***Procedimientos Penales***”, todos del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, constituyen **normas de carácter penal**, acorde con lo determinado en el antepenúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, la invalidez de estos preceptos **surtirá efectos retroactivos al primero de enero de dos mil veinticinco, fecha en que entraron en vigor las reformas analizadas, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**; y para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también **deberá notificarse** al Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General, al Tribunal Superior de Justicia, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del **Séptimo Circuito**, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la mencionada entidad federativa. Esto, en tanto que las declaratorias de invalidez decretadas al **resto de los preceptos** que fueron analizados en este fallo **surtirán sus efectos a partir de la referida notificación al Congreso local**.

**Exhorto al Poder Legislativo.** Se **exhorta** al Poder Legislativo del Estado de Veracruz para que, en posteriores medidas legislativas similares en el **apartado VI.9.** de esta sentencia (cobros por expedición de copias, relacionadas y no relacionadas con el derecho de acceso a la información), en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable.



		<p><b>Notificación al Municipio involucrado.</b> Finalmente, <u>deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</u>, por ser la autoridad encargada de la aplicación del Código Hacendario cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.</p>	
VIII.	DECISIÓN	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> del artículo 225, fracción V, párrafos primero y segundo, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veinticuatro.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 97, párrafo último, 100, 101, en su porción normativa <b>“o definitivamente”</b>, 102, 106, en su porción normativa <b>“y de Procedimientos Penales”</b>, del 170 al 174, 195, párrafo primero, en su porción normativa <b>“los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”</b>, 225, fracciones I, II y V, párrafo tercero, 275, fracción IV, y 384, párrafo segundo, del referido Código Número 734.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez, por extensión</b>, de la totalidad del párrafo primero del artículo 195 del citado Código Número 734.</p> <p><b>QUINTO.</b> Las declaratorias de invalidez decretadas a los referidos artículos 97, párrafo último, 100, 101, en su porción normativa <b>“o definitivamente”</b>, 102, 106, en su porción normativa <b>“y de Procedimientos Penales”</b>, y 384, párrafo segundo, surtirán sus <b>efectos retroactivos al primero de enero de dos mil veinticinco</b>, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p>	121-122

**SEXTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas al resto de los citados preceptos surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

**SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2024****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS****SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA****COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

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

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 157/2024**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (en adelante “**CNDH**”), en contra de diversas disposiciones del **Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, expedido mediante Decreto publicado oficialmente el veintidós de agosto de dos mil veinticuatro.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio depositado a través del buzón judicial el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, la **CNDH**, por conducto de su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Fojas 1 y 106 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

***“III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.***

***Artículos 97, último párrafo, 100, 101, en la porción normativa ‘o definitivamente’, 102, 106, en la porción normativa ‘y de Procedimientos Penales’, 170, 171, 172, 173, 174, 195, primer párrafo, en la porción normativa ‘los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota’, 225, fracciones I y II, así como V, último párrafo, 275, fracción IV, y 384, segundo párrafo, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedido mediante Decreto publicado el 22 de agosto de 2024 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.”.***

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La CNDH considera que las normas que combate son contrarias a los artículos 1o, 14, 16, 18, 20, apartado B, fracción I, 22, 31, fracción IV, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8.2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 14.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la accionante hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- **PRIMERO.** El artículo 275, fracción IV, impugnado, establece que los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, deberán pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.

Dicha disposición vulnera diversos derechos humanos, ya que para acceder y continuar desempeñando esos puestos se deberá contar con capacidad económica para poder otorgar la fianza requerida; además, el orden jurídico de la entidad ya establece faltas administrativas y delitos, así como sus respectivas sanciones, para inhibir conductas ilícitas relacionadas con el manejo de recursos públicos, por lo que el precepto constituye una exigencia injustificada a cargo de las personas servidoras públicas.

El hecho de que el artículo impugnado, al establecer la obligación de pagar una fianza a costa de la persona respectiva, en realidad está previendo un requisito insoslayable para poder acceder al cargo público y permanecer en él.

La Constitución General, en su artículo 35, fracción VI, establece el derecho de las personas ciudadanas para ser nombradas a cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. De manera que, por disposición constitucional, para el acceso a cualquier cargo en el servicio público no se pueden exigir más requisitos que aquellos que estén plenamente destinados a garantizar que las personas cuenten con las habilidades, conocimientos o destrezas necesarias para el adecuado desempeño de las funciones que tendrá a su cargo.

Incluso, al interpretar el concepto de “calidad” contenido en el artículo 35 constitucional, ese Alto Tribunal ha sostenido que se refiere a las características de una persona que

revelen el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos de ella.

Por tanto, cuando el legislador defina en sus leyes las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, deberá ser cuidadoso en que los requisitos que establezca estén directamente relacionadas con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a quienes potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencia y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión.

No obstante, la norma impugnada establece una exigencia que no está enfocada estrictamente a que las personas servidoras públicas que tengan a su cargo recaudar, manejar, custodiar o administrar fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, cuenten con las calidades necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones, sino que se trata de un requisito extrínseco que se centra en que esas personas, independientemente de sus aptitudes, cuenten con capacidad económica para pagar una fianza por cualquier responsabilidad administrativa que se les pudiera imputar.

El precepto cuestionado establece como condición para el acceso a cargos públicos contar con capacidad económica que permite realizar un pago que garantice las posibles responsabilidades administrativas en las que incurran, por lo que, en caso de no contar con esos recursos, no podrán acceder a los cargos respectivos, ni tampoco permanecer en ellos, al ser el pago de la fianza una obligación ineludible.

Por tanto, dicha condición o exigencia para el acceso a cargos públicos se constituye como un requisito discriminatorio o injustificado, ya que carece de justificación constitucional, pues no se relaciona de ninguna manera con las cualidades necesarias para el adecuado

desempeño de las funciones correspondientes, sino que se sustenta en una situación económica que sitúa en desventaja a aquellas personas que no tengan capacidad económica para pagar a su costa la fianza respectiva.

Incluso, el vicio de inconstitucionalidad denunciado no se supera aun suponiendo que la norma tuviera como finalidad la protección del patrimonio municipal frente a posibles conductas irregulares de los servidores públicos que intervengan en el manejo de la hacienda pública, pues esa situación ya se encuentra regulada por la Constitución Federal al establecer un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, así como en las leyes reglamentarias de la materia.

En el caso, se estima que el precepto impugnado es discriminatorio con base en la categoría sospechosa consistente en la condición económica de las personas, pues solo podrán acceder y permanecer en los cargos públicos respectivos quienes cuenten con la capacidad económica suficiente para garantizar la probable responsabilidad administrativa en la que pudieran incurrir a través de una fianza, mientras que quienes no puedan cubrirla, no podrán ocupar dichos empleos, por lo que es evidente que se está condicionando el acceso a esos empleos por cuestiones económicas.

De ahí que se considere como una categoría sospechosa el supuesto previsto en la norma impugnada, por lo que procedería analizarla a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad.

En el caso, el precepto impugnado podría cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa, en tanto exigir a las personas servidoras públicas que tengan como obligación pagar a su costa las fianzas que garanticen las posibles responsabilidades en las que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, busca proteger el patrimonio del Municipio en términos de los artículos 115 y 134 constitucionales, a fin de evitar algún menoscabo al patrimonio municipal.

Por otra parte, la medida esté vinculada con la finalidad imperiosa, pues a través de la fianza podría asegurarse la recuperación de los recursos que pudieron haber sido objeto de un inadecuado desempeño o ejecución.

Sin embargo, la medida no es la menos restrictiva posible, pues tal previsión se puede lograr a través de otros medios menos gravosos, sea la adecuada y eficaz implementación de los órganos fiscalizadores o de auditorías competentes, así como del sistema de responsabilidades administrativas, e incluso, mediante la imposición de penas por la comisión de delitos.

Por lo tanto, existen, cuando menos, medidas estatales menos gravosas a la prevista en la norma impugnada, que se imponen cuando ya se tiene certeza de que la persona es responsable de alguna conducta antijurídica previo procedimiento aplicable y no antes de acceder a un cargo público o bajo la sola presunción de que “puede en el futuro” cometer una posible infracción.

En contraste, la norma impugnada prejuzga que las personas que sean contratadas invariablemente llevarán a cabo conductas ilícitas que afecten a la hacienda pública, razón por la que se les exige el pago de una fianza para poder aspirar al cargo respectivo, a fin de evitar una posible afectación.

También las autoridades competentes pudieran optar por establecer otros mecanismos financieros, como la conformación de fondos de dinero público, tendentes a cumplir el mismo objetivo.

En suma, existen medidas menos restrictivas encaminadas a cumplir con la finalidad constitucional que evitarían la exclusión injustificada para el acceso a cargos públicos relacionados con recaudar, manejar, custodiar o administrar fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento.

Por tanto, el precepto impugnado es discriminatorio por generar una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para acceder a los cargos públicos municipales respectivos, por motivo de su condición económica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a cargos públicos en igualdad de condiciones que los demás. Por tanto, tal exigencia no se justifica con una base objetiva y debe ser invalidada.

El Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la **controversia constitucional 38/2003**, examinó el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, concluyendo que resultaba inconstitucional en virtud de que incluía un requisito no exigido

por la Constitución que esencialmente se limita a requerir que el gobernado tenga las calidades necesarias para desempeñar en forma eficaz el encargo público que se le concede y que, además no puede considerarse acorde con los principios de eficiencia, mérito y capacidad para el acceso a la función pública, que derivan de los artículos 113 y 123, fracción VII, de la Constitución Federal, puesto que la condición económica y la posibilidad de cubrir una fianza no es revelador de aquellos.

- **SEGUNDO. El artículo 384, segundo párrafo, impugnado, establece que cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, el Presidente del Ayuntamiento, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, por no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso local.**

Dicha disposición es contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, pues de la consulta al Código Penal veracruzano no se advierte ningún tipo penal aplicable exactamente a la conducta descrita, lo que implica que la autoridad competente tendrá un amplio margen de arbitrariedad al aplicar la norma.

De la consulta a la legislación penal veracruzana vigente se advierte que no existe un tipo penal único y taxativo en el que se regule el delito de *“abuso de autoridad incumplimiento del deber legal”*, como lo refiere la norma impugnada, sino que existen dos tipos penales distintos para cada conducta.

Efectivamente, el Código Penal local, acorde con los artículos 317, 318, 319 y 320, actualmente no contiene un tipo penal único de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, por lo que no existe descripción típica específica y taxativa de ese delito, sino que se establecen dos conductas distintas: una relativa al delito de abuso de autoridad y otra referente al incumplimiento de un deber legal.

Sobre esas bases, se considera que, toda vez que la remisión hecha por el legislador veracruzano en la norma impugnada tiene que ser interpretada a la luz de los dos tipos penales a los que se refiere la torna inconstitucional, en tanto que no existe el tipo penal único y exactamente aplicable a la conducta que refiere, causando incertidumbre jurídica a las personas destinatarias.

Cabe recordar que el artículo 24, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone que: *“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.”*, del cual se desprende la garantía de exacta aplicación de la ley penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que recoge el diverso principio penal que se enuncia como *nulla poena sine lege*.

Además, el alcance de la garantía de exacta aplicación de la ley penal, no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del respectivo juzgador.



Por tanto, la norma en combate es violatoria del derecho a la seguridad jurídica y del principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, toda vez que: 1) la remisión a diverso ordenamiento resulta inexacta en tanto que no existe un tipo penal único y taxativo que se adecue a la conducta que se pretende sancionar. En todo caso ninguno de los verbos rectores del delito de abuso de autoridad vigente encuadra con la conducta punible consistente en no presentar en tiempo la cuenta pública en que incurran los servidores públicos a que se refiere la norma impugnada; y 2) la norma sanciona únicamente a ciertos sujetos por el cargo que ostenta si cometen la conducta prohibida, desconociendo que en el procedimiento de rendición de cuentas participan diversos servidores públicos a los que se les pudiera atribuir la conducta que se pretende sancionar.

En el Código Penal veracruzano no se advierte alguna hipótesis que sea exactamente aplicable para sancionar lo que la norma prohíbe. De hecho, se observa que la ratio del delito de abuso de autoridad, conforme a sus artículos 317 y 318, tiene como objetivo sancionar a aquellos servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones y aprovechándose de esa situación, lleven a cabo acciones u omisiones que les dejen un beneficio propio o ajeno, por lo que de ninguna manera se podría sancionar la conducta prevista en la norma impugnada, pues no existe una relación lógica entre las conductas sancionadas.

Dicha situación se repite al analizar los artículos 319 y 320 del Código Penal local en los que se prevé el delito de incumplimiento del deber legal, pues ninguna de las conductas que sancionan pueden ser aplicables de manera exacta y taxativa al hecho de presentar extemporáneamente la cuenta pública del Congreso local.

Los artículos del Código Penal referidos a los que podría remitir la norma en combate establecen tipos penales genéricos en los que puede encuadrar cualquier conducta de incumplimiento en los deberes de las funciones de cualquier servidor público, en tanto que el Código Hacendario combatido precisa una conducta que no concuerda con dicha generalidad, pues sólo está dirigido a determinados servidores públicos del Municipio.

Por otra parte, el artículo impugnado establece una responsabilidad conjunta (Presidente Municipal, integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero Municipal), sin individualizar a quienes efectivamente resulten responsables de ese hecho.

La norma imposibilita sancionar a los demás servidores públicos que intervienen en el procedimiento de elaboración y envío de la cuenta pública al Congreso local y que pudieran ocasionar, por su omisión o retardo, la presentación extemporánea de ese documento.

Por tanto, se concluye que el artículo 384, segundo párrafo, del Código Hacendario impugnado, es inconstitucional por violentar el principio de exacta aplicación de la ley penal y de la garantía de seguridad jurídica.

Por consideraciones similares, al resolver la **controversia constitucional 38/2003**, el Pleno de ese Alto Tribunal declaró la invalidez del entonces artículo 379 del Código Hacendario del Municipio de Veracruz, al considerar que transgredía el principio de exacta aplicación de la ley penal, al establecer que de no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, en virtud de que el legislador abarcó en una

responsabilidad conjunta a varios servidores públicos de un Municipio, sin tomar en cuenta que en esa conducta pueden participar servidores públicos diversos.

- **TERCERO. El artículo 97, último párrafo, impugnado, dispone que cuando se cometa algún delito fiscal por una persona moral, el responsable será su representante legal, independientemente de la responsabilidad que los socios tengan en la comisión del ilícito.**

Dicha norma es contraria al principio de culpabilidad en materia penal, porque ante la comisión de un delito fiscal por medio de una persona moral, será sancionada su representante, independientemente de si tuvo o no alguna participación en el hecho por el que se le acusa, es decir, sin que exista un juicio de reprochabilidad por una conducta que efectivamente hubiera realizado.

Además, la norma tampoco es acorde con el sistema aplicable para la responsabilidad penal tratándose de personas morales o jurídicas, regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que también es contraria al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Del contenido de la norma impugnada se desprende que el legislador local precisó las reglas para determinar el grado de culpabilidad del sujeto activo ante la comisión de algún delito fiscal previsto en el Código analizado.

De los supuestos previstos en la norma combatida se advierte que serán responsables de la comisión de algún delito fiscal previsto en esa codificación, en diferentes grados de participación tratándose de personas físicas: a) el autor material, b) el autor intelectual, y c) coautoría o complicidad.

Sin embargo, llama la atención que, en el último párrafo del artículo en análisis, el legislador local haya establecido la regla general y absoluta consistente en que *“cuando el delito se cometa por medio de una persona moral, el responsable será el representante legal de ésta (sic), independientemente de la responsabilidad que los socios tengan en la comisión del ilícito.”*

Dicha disposición es violatoria del principio de culpabilidad en materia penal, pues en todos aquellos supuestos en los que una persona moral lleve a cabo algún delito fiscal previsto en la codificación hacendaria local, será sancionada la persona que funge como su representante, sin importar si tuvo algún grado de participación o no, lo que se traduce en una habilitación para imponer una sanción a una persona que no tuvo relación con el hecho delictivo y que, por consiguiente, no se sancione a aquellas que sí intervinieron directamente en la comisión del ilícito.

Dicha regla tampoco es acorde con el sistema aplicable para la responsabilidad penal tratándose de personas morales o jurídicas, regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 421, 422, 423, 424 y 425, lo que genera incertidumbre jurídica, pues en la entidad veracruzana, conforme a la norma impugnada, aplicará una regla absoluta y distinta al resto de los Estados del país.

Conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando se cometa algún hecho delictivo por parte de una persona jurídica, se deberá investigar si el hecho fue efectivamente cometido por la persona moral propiamente o por quienes presten sus

servicios en ella, como lo sería la persona representante. Además, la legislación es cuidadosa en no equiparar ni homologar las responsabilidades penales de las personas morales con aquellas imputables a las personas físicas que participen en la ejecución del delito, en función de que cada una de ellas responde por los hechos cometidos.

Ello, pues la responsabilidad de la persona jurídica es independiente a la de la persona o personas físicas que la conforman, de manera que, a pesar de su íntima conexión, se estaría consecuentemente en presencia de esa vía de imputación objetiva por propia culpabilidad en cada caso.

Dicha situación cobra relevancia, pues en la legislación nacional sí se contempla el principio de culpabilidad para imputar el delito, ya que será responsable aquella persona que efectivamente lo cometió o que tuvo algún grado de participación en su realización. Así, cuando el delito sea cometido a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que la persona jurídica proporcione, ésta será sancionada penalmente, con independencia de la acción penal que pudiera ejercer contra las personas físicas involucradas en el delito.

Lo anterior es más evidente en el artículo 425 del Código Nacional mencionado, pues ahí se establece textualmente que en la sentencia que se dicte el órgano jurisdiccional resolverá lo pertinente a la persona física imputada, con independencia de la responsabilidad penal de la persona jurídica, imponiendo la sanción procedente. Es decir, el órgano jurisdiccional tiene la facultad y obligación de individualizar la sanción atendiendo, entre otras cosas, al grado de reproche entre el sujeto activo y el delito.

Con todo lo anterior, no se desconoce que la persona representante pudiera cometer alguna conducta prevista en el capítulo de delitos fiscales del Código Hacendario, con lo que se haría válidamente acreedor de una sanción penal; sin embargo, en ese caso solo se le podrá imputar la conducta que efectivamente cometió o permitió que se consumara y no por hechos en los que no tuvo ninguna participación, pues de ser así, se estaría vulnerando el principio de culpabilidad.

De cualquier forma, es inconcuso que, conforme a la legislación nacional, la responsabilidad penal de las personas morales o jurídicas no se traslada a las personas físicas que pudieran haber intervenido en la ejecución del delito, pues existe una clara distinción entre las responsabilidades que se imputa a cada una de ellas, al tratarse de delitos distintos.

- **CUARTO. El artículo 101, en la porción normativa impugnada, establece la posibilidad de imponer pena de inhabilitación definitiva, aplicable por la comisión de delitos fiscales en los que intervengan o participen auditores, notificadores, técnicos fiscales, contadores, economistas, abogados o peritos, o de alguna otra profesión, o personas que tengan el carácter de autoridad fiscal.**

Lo anterior contraviene los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, porque al establecer la posibilidad de imponer como sanción la inhabilitación definitiva, no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de manera que constituye una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, perpetua y vitalicia, al ser una sanción “definitiva” este tiene implicaciones contrarias al principio de reinserción social.

La norma impugnada contraviene la Constitución Federal, ya que establece la posibilidad de que el jugador competente imponga a quienes intervengan o participen en la comisión de delitos fiscales siendo auditores, notificadores, técnicos fiscales, contadores, economistas, abogados o peritos, o de alguna otra profesión, o personas que tengan el carácter de autoridad fiscal, la pena de inhabilitación definitiva para ejercer su profesión o actividad.

Dicha sanción es inconstitucional porque se trata de una pena desproporcionada y excesiva, incompatible con la Norma Fundamental por transgredir el principio de proporcionalidad de las penas, en su vertiente de penas inusitadas, aunado a que impacta negativamente en la reinserción social.

En efecto, la pena de inhabilitación prevista en el artículo impugnado es excesiva y, por ende, inconstitucional, porque da pauta a que una persona cumpla una pena por el resto de su vida. Es decir, la sanción de inhabilitación definitiva coloca a los individuos en una situación de castigo perpetuo, lo que atenta contra su dignidad humana.

Eso es así, dado que la sanción se encuentra configurada en términos absolutos, es innegable que no cumple con la posibilidad de individualizar entre un mínimo y un máximo, ya que al tratarse de una pena perpetua veda toda posibilidad de que el juzgador determine la consecuencia jurídica en función del grado de culpabilidad del sujeto activo del delito.

Si una sanción penal se encuentra configurada legislativamente “de forma fija”, es decir sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello es inconstitucional, pues tal inflexibilidad no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, puesto que con ello se impide que el juez tome en cuenta para su aplicación, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo. Además, es contraria a la dignidad humana, porque establece una sanción que nunca dejará de ser cumplida hasta el día de la muerte del sujeto respectivo.

Ese Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre disposiciones similares que prevén de manera invariable la pena de inhabilitación definitiva para ejercer determinados empleos o contratar con la administración pública, al estimar que son violatorios del artículo 22 constitucional, en el entendido de que no permiten al operador jurídico graduar esa pena, por ejemplo, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, 59/2019 y su acumulada 60/2019, 81/2019, 80/20121 y 130/2021**, por lo que sus consideraciones son igualmente aplicables al caso que nos ocupa.

Adicional a esos argumentos, la norma controvierte el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, porque se impide que puedan regresar a la vida en sociedad, procurando que no vuelvan a delinquir; e inclusive, les niega la posibilidad de desempeñar su profesión de por vida, lo cual es también desproporcionado.

- **QUINTO. El artículo 102 impugnado, establece que los servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, serán suspendidos en sus derechos laborales a partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión, cuya restitución dependerá de si es declarado culpable o inocente.**

Se considera que dicha norma es contraria al principio de presunción de inocencia como trato procesal, pues permite que se suspendan los derechos laborales a una persona, aunque aún no exista una resolución que la declare como responsable del delito, invirtiendo la regla consistente en que toda persona será considerada como inocente hasta que se demuestre lo contrario.

Así, el servidor público que se encuentre sujeto a proceso penal por algún hecho delictivo en materia fiscal, se le suspenderán sus derechos laborales desde el momento en el que se le dicte “auto de formal prisión”.

Dicha situación cambiará hasta que se emita la resolución por parte de la autoridad correspondiente y definitiva, en la que se determine si es inocente o culpable. En el primer caso, se le restituirán sus derechos y en el segundo, se determinará el cese definitivo, dándole el trámite correspondiente.

De su simple lectura, se desprende que la norma contiene una medida privativa consistente en la suspensión temporal, por tiempo indeterminado, del goce de ciertos derechos, en perjuicio de aquellas personas servidoras públicas que ni siquiera han sido declaradas responsables penalmente por el órgano jurisdiccional competente, lo que significa que aún no han sido comprobada su responsabilidad en la comisión de una conducta reprochable, lo cual constituye una transgresión al principio de presunción de inocencia.

La disposición normativa que prevé la privación de los derechos laborales a las personas servidoras públicas que se encuentran sujetas a un procedimiento penal por su probable participación en un hecho delictivo en materia fiscal, da un tratamiento de presunción de culpabilidad a las personas vinculadas a proceso, lo que se constituye como una sanción *ex ante* a la acreditación de su responsabilidad penal, contrario al principio de presunción de inocencia en su vertiente de trato extraprocesal.

Lo anterior, pues el legislador otorgó una sanción anticipada que se traduce en un trato de culpable a las personas que aún no han sido sancionadas por un juez y condenadas por la comisión de un ilícito penal, cuya consecuencia será la de perder por un tiempo indeterminado el goce de sus derechos laborales.

Finalmente, el precepto también genera incertidumbre jurídica, toda vez que no existe claridad respecto del momento en el cual surtirá efectos la privación de los derechos laborales de la persona servidora pública sujeta a proceso penal, ya que dispone que será a partir de que “se dicte auto de formal prisión”.

Al respecto, el auto de formal prisión fue una institución jurídica que ya no se encuentra regulada en la legislación única procesal penal que rige en el territorio mexicano, por lo que su alusión produce inseguridad jurídica, porque no hay certeza sobre el momento en el cual surtirá efectos la privación de los derechos laborales, situación inadmisibles que deja en desamparo a los posibles sujetos a los que se aplicará la disposición.

- **SEXTO.** El artículo 100 impugnado, prevé que la persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente; no obstante, es la Ley Nacional de Ejecución Penal el único ordenamiento en el que se pueden regular los beneficios a los que puede acceder una

persona que ha sido condenada, así como sus respectivos requisitos; por ende, el Congreso local legisló en una materia en la que no se encuentra constitucionalmente habilitado.

**Por su parte, el artículo 106 del Código Hacendario que nos ocupa establece que para los delitos señalados en ese ordenamiento, se aplicarán supletoriamente las disposiciones prevista en el Código de Procedimientos Penales veracruzano;** no obstante, dicha codificación fue abrogada desde la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera que la institución supletoria establecida por el legislador local causa incertidumbre jurídica, pues el ordenamiento jurídico al que remite dejó de tener vigencia desde la fecha referida.

**A. Inconstitucionalidad de la norma que prevé cuestiones relacionadas con la ejecución de penas.**

Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión es el único órgano habilitado para expedir la legislación única de ejecución de penas, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común, esto significa que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquellas de los Estados y la Ciudad de México.

De conformidad con este precepto, todo lo relativo a la ejecución de las sanciones penales corresponde al Congreso de la Unión, quien, para regular dicha materia, debe expedir la legislación única, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

Lo anterior tiene el propósito de eliminar la pluralidad de hipótesis que se regulaban en la ley federal, las 31 leyes estatales y en una más en la ley del Distrito Federal, relacionadas con las personas sujetas a un procedimiento penal privadas de su libertad por prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia.

En acatamiento a ese mandato, se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2016, la cual, como dispone el artículo 2, será de observancia general en la Federación y en las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales del fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sentado lo anterior, el artículo 100 impugnado regula cuestiones relacionadas con la ejecución de penas, específicamente lo atinente a los requisitos para el otorgamiento de beneficios. No obstante, la Ley Nacional de Ejecución Penal es el único cuerpo legal que regula lo concerniente a las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial, así como los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, así como los medios para lograr la reinserción social.

Los requisitos para el acceso a los beneficios preliberacionales se encuentran comprendidos dentro de las normas que deben de observarse en la ejecución de penas,



pues se trata de solicitudes que pueden hacer las personas privadas de la libertad ante la autoridad competente y que, en el caso de cumplir con los requisitos fijados en el ordenamiento nacional, se les otorgará el beneficio a fin de que conculque su condena de diversa forma a la pena privativa de libertad.

Tales beneficios se encuentran regulados en los artículos 136 a 151 contenidos en el Título Quinto de la Ley Nacional citada, denominado "*Beneficios Preliberacionales y Sanciones no privativas de libertad*". Dentro de tales beneficios se encuentran comprendidos la libertad condicionada, libertad anticipada, sustitución, suspensión temporal de pena, entre otros.

Es evidente que la norma impugnada regula cuestiones que ya se encuentran establecidas en la Ley Nacional de Ejecución Penal, lo que genera incertidumbre jurídica y viola el principio de legalidad, en función de que establece una doble regulación sobre los requisitos a cumplir para el otorgamiento de los beneficios preliberacionales, aunado a que es inconcuso que fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Ese Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 90/2015** declaró la invalidez de normas locales que regulaban diversas cuestiones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes.

Además, en la **acción de inconstitucionalidad 12/2014**, se precisó que a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 constitucional, se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia y los Estados ya no pueden normar al respecto.

También en la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**, ese Alto Tribunal declaró la invalidez de varios artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, pues se trataba de disposiciones que ya se encuentran reguladas en la legislación penal única que expidió el Congreso de la Unión.

#### **B. Inconstitucionalidad de la norma que establece la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz.**

El artículo 106 impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad por lo que hace al Código de Procedimientos Penales local, en tanto que dicha codificación se encuentra abrogada; en otras palabras, ya no es vigente y, por tanto, no puede ser aplicado de manera supletoria en todo lo no previsto por el Código Hacendario en estudio.

Conforme a la Constitución Federal, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar para establecer las normas que han de observarse en el proceso penal que serán de observancia directa en todo el territorio nacional, tal y como se desprende del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de ese Texto Supremo.

En el régimen transitorio previsto por el Poder Reformador de la Constitución, se estableció que la legislación única en materia procedimental penal entraría en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis y que las leyes locales continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión.



Dicho mandato se vio materializado con el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce; por lo que, iniciada la vigencia de ese Código Nacional quedaron abrogados los respectivos de los Estados.

- **SÉPTIMO. Los artículos 170 a 174 impugnados, establecen la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar una contribución adicional cuyo objeto es gravar el pago por concepto de impuestos, derechos y productos municipales que hayan realizado los sujetos pasivos,** lo cual no atiende a su capacidad contributiva, por lo cual vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

**Por su parte, el artículo 106 del Código Hacendario que nos ocupa establece que para los delitos señalados en ese ordenamiento, se aplicarán supletoriamente las disposiciones previstas en el Código de Procedimientos Penales veracruzano;** no obstante, dicha codificación fue abrogada desde la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera que la institución supletoria establecida por el legislador local causa incertidumbre jurídica, pues el ordenamiento jurídico al que remite dejó de tener vigencia desde la fecha referida.

Los artículos impugnados establecen una carga impositiva que grava los pagos por conceptos de impuesto, derechos e incluso productos municipales previstos en el Código Hacendario, hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes; por consiguiente, violan el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no fueron diseñadas para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza que estuviera previamente sujeta a imposición a través de un impuesto primario, como operan las “sobretasas” u otras contribuciones adicionales cuya constitucionalidad se encuentra justificada en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, pues giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

No puede estimarse que tales impuestos adicionales participen de la misma naturaleza de la contribución primigenia sobre el que se calcula su monto, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto todos los pagos por concepto de impuestos, derechos y productos municipales.

Ese Alto Tribunal en sus precedentes ha determinado que los impuestos adicionales son violatorios del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en la medida que tienen como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria de pago del contribuyente de los impuestos y derechos municipales a que se encuentre obligado, lo cual no atiende a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos de esas contribuciones no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 46/2019; 47/2019 y su acumulada 49/2019; 95/2020; 107/2020; 15/2021; 179/2021 y su acumulada 183/2021; 4/2022 y sus acumuladas; así como 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023**, ese Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de impuestos adicionales cuya configuración resulta esencialmente idéntica a la ahora impugnada.

- **OCTAVO.** Los artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa *“los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”*, 225, fracciones I, II, así como V, último párrafo, del Código Hacendario impugnado, establecen cobros por el servicio de reproducción de información o documentos en copias simples y certificadas, así como por su búsqueda.

Dichos montos son injustificados y desproporcionados en virtud de que no existe evidencia objetiva que acredite que efectivamente atienden a los costos que le representó al Estado prestar ese servicio público, por lo que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Las disposiciones controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de los derechos por servicios, es decir, que les corresponden contraprestaciones, lo que significa que para la determinación de las cuotas por ese concepto ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado su ejecución prestación, por lo cual, la cuota deberá ser fija e igual para todas las personas que reciben servicios de la misma índole.

Por un lado, el legislador previó como regla que se causará el doble de la cuota respectiva si los certificados o copias certificadas de mayor dimensión o mayor número de renglones, esto es, los certificados o copias certificadas se refieren a documentos expedidos en hojas de papel que no excedan de treinta y cinco centímetros de largo por veinticuatro centímetros de ancho y que no deberán contener más de ochenta renglones.

Las cuotas previstas resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de las copias simples, ni con el costo que implica certificar un documento.

La búsqueda de información es una actividad concreta en la cual una persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el archivo de su dependencia, por lo que no es justificable ni proporcional el cobrar por la simple búsqueda de documentos, pues la actividad no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales, además de que no puede haber un lucro o ganancia por la simple búsqueda.

Las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad porque las tarifas no guardan una relación directa con los gastos que representan la prestación de tales servicios a los Municipios involucrados.

Además, tampoco se justifica que, en todos los casos en los que la reproducción de información sea a través de hojas cuyas dimensiones son mayores de 35 cm de largo por 24 cm de ancho o tengan más de 80 renglones, se cause el doble de la cuota respectiva, pues tampoco existe una razón objetiva que permita concluir que el cobrar automáticamente el doble por la expedición de certificaciones en ese tamaño de hojas efectivamente atiende a su costo; incluso, podría dar lugar a que los contribuyentes paguen lo previsto por ese hecho, sin que necesariamente haya implicado la utilización de más tinta que justificaría dicho aumento del monto a pagar, sino que bastará con que las dimensiones sean mayores a las enunciadas para que, en automático, paguen esa cantidad.

Finalmente, se solicita que se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas con las impugnadas.

4. **Radicación y turno del asunto.** Mediante proveído de veintiséis de septiembre de dos mil veinticuatro, la entonces Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **157/2024**, y turnó el asunto a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
5. **Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa por acuerdo de siete de octubre de dos mil veinticuatro, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial local en el que conste su publicación; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción, formularan el pedimento que les corresponde.
6. **Informe del Poder Ejecutivo de Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Mediante oficio recibido vía electrónica el veintiséis de noviembre de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal<sup>2</sup>, José Pale García, ostentándose como Director General Jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, rindió el informe solicitado, en el cual manifestó, en esencia, lo siguiente:

#### **Causales de improcedencia.**

- Los conceptos de invalidez formulados por la accionante no desvirtúan las cuestiones por las que presuntamente las normas tildadas de inconstitucionales contravienen los principios reconocidos en la Constitución Federal, lo que se traduce en una ausencia de conceptos tendentes a evidenciar concretamente si las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.

#### **En cuanto al fondo.**

- Las normas impugnadas se limitan a regular aspectos que en materia de responsabilidades de los servidores públicos deben prevalecer en aras de garantizar un adecuado funcionamiento de la administración pública municipal.

---

<sup>2</sup> Página 11 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Mediante oficio depositado en la oficina de correos de la localidad el veintiuno de noviembre de dos mil veinticuatro y recibido el seis de diciembre de ese año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal<sup>3</sup>, Leticia Cazarín Marcial, ostentándose como Jefa del Departamento de Amparos del Congreso del Estado de Veracruz y representante legal de ese órgano legislativo, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- En relación con el primer concepto de invalidez, el artículo impugnado no puede traducirse como una imposición de tener capacidad económica para tener acceso a un cargo público, es decir, no encuadra en el apartado de requisitos que imponga demostrar su capacidad económica como obligación para ocupar un cargo; en ese orden de ideas tenemos que es la Ley Orgánica del Municipio Libre y los propios reglamentos municipales, los que establecen los requisitos para ocupar estos cargos como servidores públicos del Municipio.

El propio artículo impugnado remite claramente a ese conjunto de leyes, lo que demuestra lo infundado del planteamiento de la accionante.

Al tratarse de una regulación de orden municipal y administrativo, se encuentra condicionado a la observancia de otros ordenamientos, como lo describe el propio numeral 275 al establecer *“en términos de este Código”*, resulta evidente que el posible pago de su peculio de las primas relativas a las fianzas solo puede ser impuesto por autoridad jurisdiccional facultada para ello.

Más que pretender imponer una condición económica para ocupar o mantener un cargo público, tiende a garantizar y prevenir principalmente la observancia de los servidores públicos a los valores fundamentales de la función pública en el ejercicio de las funciones, además de estar condicionado a la observancia de las demás disposiciones aplicables.

No se viola el artículo 35, fracción IV, constitucional, toda vez que no encuadra en la obligación de cumplir las cualidades que establezca la ley para ocupar un cargo, ni impone al servidor público la carga de demostrar su capacidad económica.

- En cuanto al segundo concepto de invalidez, resulta falso el argumento de que la legislación vigente en el Estado de Veracruz no contemple la figura penal; en ese sentido, tenemos que el artículo 319 del Código Penal local, claramente contempla el delito de incumplimiento del deber legal, que es aplicable a la hipótesis respectiva.

En el caso particular, del numeral 384 del Código Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, tenemos que el supuesto tipo penal que se impugna no es inconstitucional porque se advierte que, al tratarse de una regulación municipal y administrativa, se encuentra condicionada a la presentación de la denuncia ante la autoridad competente para ello.

---

<sup>3</sup> Fojas 22 y 620 de la versión digitalizada del informe presentado por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Por cuanto hace al tercer concepto de invalidez, resulta infundado el argumento relativo a la inconstitucionalidad del artículo 97, último párrafo, impugnado, en el sentido de que dicho numeral es contrario al principio de culpabilidad en materia penal y ante la comisión de un delito fiscal por medio de una persona moral, toda vez que al tratarse de una regulación de orden municipal y administrativo que tiene por objeto la planeación, programación y presupuesto del gasto público y la administración financiera y tributaria municipal, se encuentra lejos de tener como objeto principal, tipificar una conducta de tipo penal, máxime que su configuración se encuentra condicionada a la presentación de las denuncias correspondientes ante la autoridad competente para ello.
- En cuanto al cuarto concepto de invalidez, relacionado con el artículo 101 impugnado, es infundado lo que se hace valer, pues no viola los artículos 18 y 22 constitucional al establecer como regla invariable la inhabilitación definitiva y que no permita margen de apreciación a los operadores jurídicos que lleven a cabo la individualización, siendo que el propio numeral establece que se les inhabilitarán hasta por tres años o definitivamente, según lo resuelva el Juez, conforme a las reglas generales establecidas en el Código Penal; por tanto, contrario a lo manifestado, se entiende de manera opcional, dando el margen al Juez.
- Respecto al quinto concepto de invalidez, relacionado con el artículo 102 impugnado, es infundado lo que se hace valer, pues al existir un “auto de formal prisión” (ahora vinculación al proceso), resulta claro y evidente que se ha llevado a cabo un proceso emitido por autoridad competente, por consiguiente, han sido observadas las formalidades exigidas por la Constitución Federal, pues no es posible para la autoridad impositora, dictar un auto de formal prisión sin tener elementos que funden y motiven el acto privativo.
- En relación con el sexto concepto de invalidez, relacionado con el artículo 100 impugnado, es infundado, dado que, más que hablar de facultades exclusivas de las entidades federativas, acorde con el espíritu de la Constitución, la misma establece una serie de limitaciones y competencias implícitas para los Estados. Así, se indica que la propiedad inmobiliaria es objeto de ser gravada por las entidades federativas, por lo que implícitamente se le designa esa facultad.
- Por cuanto hace a los conceptos de invalidez séptimo y octavo, relativos a la solicitud de invalidez de los artículos 170 a 174, este Congreso razonó viable la aprobación, considerando que los artículos que lo integran cumplen los principios constitucionales. Esta entidad legislativa tiene el compromiso de realizar un análisis que permita determinar la actividad estatal, a fin de establecer la legalidad de las normas que expide año tras año.

8. **Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave; no obstante, a la citada autoridad legislativa le requirió para que exhibiera copia certificada del documento con que acreditara su personalidad, lo que se tuvo por acordado favorablemente mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil veinticinco y se fijó un plazo de cinco días hábiles para que las partes formularan alegatos.

9. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Las citadas dependencias no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.
10. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de tres de marzo de dos mil veinticinco, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>, 1o., de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de esa Norma Fundamental<sup>5</sup>, y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, así como el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 2/2025 (12a) de tres de septiembre de dos mil veinticinco, del Pleno de la SCJN, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales<sup>7</sup>, toda vez que la **CNDH**,

<sup>4</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

<sup>5</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

**“Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”

<sup>6</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**“Artículo 16.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

**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. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; [...].”

<sup>7</sup> **“Acuerdo General 2/2025 (12a).**

**“SEGUNDO.** Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: (...)

promueve su respectiva demanda contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

## II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

12. De la revisión integral de la demanda inicial, se advierte que la **CNDH** cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones contenidas en el Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial local el veintidós de agosto de dos mil veinticuatro, en específico, los siguientes preceptos:

1. 97, último párrafo;
2. 100;
3. 101, en su porción normativa **“o definitivamente,”**;
4. 102;
5. 106, en su porción normativa **“y de Procedimientos Penales”**;
6. 170;
7. 171;
8. 172;
9. 173;
10. 174;
11. 195, primer párrafo, en su porción normativa **“los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”**;
12. 225, fracciones I, II y V, último párrafo;
13. 275, fracción IV; y
14. 384, segundo párrafo.

13. Normas cuya existencia se tiene por acreditada mediante el ejemplar de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Tomo CCX, Núm. Ext. 338, de veintidós de agosto de dos mil veinticuatro, que la Comisión accionante acompañó a su escrito inicial de demanda y que corre agregados a los autos de esta acción de inconstitucionalidad.

---

*II. Las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas. (...).”*



### III. OPORTUNIDAD

14. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
15. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el **jueves veintidós de agosto de dos mil veinticuatro**, por lo que el plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del viernes veintitrés de agosto al sábado veintiuno de septiembre de dos mil veinticuatro**.
16. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la parte final del artículo 60 de la Ley Reglamentaria autoriza a que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el **lunes veintitrés de septiembre de dos mil veinticuatro**.
17. Por otra parte, es de considerarse que el Tribunal Pleno, en sesiones privadas de veintinueve de agosto, tres, nueve y doce de septiembre, todos de dos mil veinticuatro, acordó que los días veintinueve de agosto, tres, cuatro, cinco, seis, nueve, diez, once, doce y trece de septiembre de ese año, **no corrieran plazos**, por lo que esos días no deben computarse para efectos de la presentación de la demanda de este asunto. Por tanto, **el plazo mencionado se extiende hasta el dos de octubre de dos mil veinticuatro**, pues el uno de octubre de ese año fue inhábil, en términos de la fracción VII del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

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

<sup>9</sup> **Ley Federal del Trabajo.**

**“Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio: [...].

**VII.** El 1o. de octubre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal. [...].”

18. El cómputo citado se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Agosto 2024						
18	19	20	21	<u>22</u>	<u>23</u>	24
25	26	27	28	29	30	31
Septiembre 2024						
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	<u>24</u>	25	26	27	28
Octubre 2024						
29	30	1	<u>2</u>	3	4	5

19. Por tanto, si la demanda promovida por la **CNDH** se depositó en el buzón judicial el **veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro** y se recibió al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>10</sup>, se concluye que **su presentación resulta oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

20. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>, la **CNDH** es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>12</sup> señala que los

<sup>10</sup> Fojas 1 y 106 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>11</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**  
“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]”  
**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; [...]”  
**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. [...]”

<sup>12</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**  
“**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio

promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

21. En el caso, la demanda la suscribe María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la **CNDH**, quien exhibió copia certificada del acuerdo de su designación por el Senado de la República de doce de noviembre de dos mil diecinueve<sup>13</sup>. Asimismo, acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>14</sup>, dicha funcionaria ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.
22. Por tanto, si en el caso la Comisión accionante promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales e insiste que resultan violatorias a derechos humanos, es de concluirse que **cuenta con legitimación para impugnarlas**.
23. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.<sup>15</sup>

---

*por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.  
[...].”*

<sup>13</sup> Foja 107 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>14</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

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

**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

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

<sup>15</sup> Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,

## V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

24. En el caso, el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al rendir su informe sostiene que los conceptos de invalidez formulados por la accionante no desvirtúan las cuestiones por las que presuntamente las normas tildadas de inconstitucionales contravienen los principios reconocidos en la Constitución Federal, lo que, a su parecer, se traduce en una ausencia de conceptos tendentes a evidenciar concretamente si las disposiciones impugnadas son inconstitucionales.
25. Dicho argumento debe **desestimarse**, pues de la revisión integral de la demanda se advierte que la accionante sí desarrolla argumentos relacionados con diversas violaciones a derechos humanos, como son el derecho a la igualdad y no discriminación, el acceso a cargos públicos, la seguridad jurídica, el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, el principio de proporcionalidad de las penas, en su vertiente de penas inusitadas, así como el principio de proporcionalidad tributaria, sustentados en los artículos 1o, 14, 16, 18, 20, apartado B, fracción I, 22, 31, fracción IV, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuestiones que, en todo caso, **debe ser analizadas en el fondo de este asunto**.
26. Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 36/2004<sup>16</sup>**, de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”***.

---

Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como la diversa **26/2021**, resuelta el veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos. Criterio que fue reiterado por este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 186/2021**, en sesión de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, en la cual se analizaron diversos preceptos contenidos en Leyes de Ingresos de diverso Municipios, precisamente, del Estado de Tlaxcala.

<sup>16</sup> **Jurisprudencia P./J. 36/2004**, de texto: *“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, registro 181395.

27. Al no existir otro motivo de improcedencia alegado por las partes ni advertido de oficio, **se procede a realizar el estudio de fondo.**

## VI. ESTUDIO DE FONDO

28. Como se adelantó, la **CNDH** impugna diversas disposiciones contenidas en el **Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, expedido mediante Decreto publicado oficialmente el veintidós de agosto de dos mil veinticuatro, los cuales se relacionan con diversos temas, de modo que, por cuestión de método, el análisis de los conceptos de invalidez formulados se realizará conforme a los siguientes apartados:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Análisis del artículo 275, fracción IV, impugnado. Obligación de servidores públicos de pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo. (primer concepto de invalidez).
VI.2	Análisis del artículo 384, segundo párrafo, impugnado. Cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, el Presidente del Ayuntamiento, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, por no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso local (segundo concepto de invalidez).
VI.3	Análisis del artículo 97, último párrafo, impugnado. Responsabilidad por delitos fiscales del representante legal de una persona moral, con independencia de la que pudieran tener los socios (tercer concepto de invalidez).
VI.4	Análisis del artículo 101, en la porción normativa " <i>o definitivamente</i> ". Sanción de inhabilitación definitiva (cuarto concepto de invalidez).
VI.5	Análisis del artículo 102 impugnado. Suspensión de derechos laborales de servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión (quinto concepto de invalidez).
VI.6	Análisis del artículo 100 impugnado. La persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente (una parte del sexto concepto de invalidez).
VI.7	Análisis del artículo 106 impugnado. Supletoriedad del Código de Procedimientos Penales local (otra parte del sexto concepto de invalidez).

VI.8	Análisis de los artículos 170 a 174 impugnados. Impuesto adicional (séptimo concepto de invalidez).
VI.9	Análisis de los artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”, y 225, fracciones I, II, así como V, último párrafo (octavo concepto de invalidez).
VI.9.1	Cobros por servicios de expedición de copias, certificados o certificaciones de documentos, <u>no relacionados con el derecho de acceso a la información</u> .
VI.9.2	Cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones e información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, así como por la búsqueda de información, <u>relacionadas con el derecho de acceso a la información</u> .

**VI.1. Análisis del artículo 275, fracción IV, impugnado. Obligación de servidores públicos de pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo.**

29. En su primer concepto de invalidez, la **CNDH** cuestiona la validez del **artículo 275, fracción IV**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues a su parecer dicho precepto vulnera diversos derechos humanos, pues, para acceder y mantenerse en un cargo público, se impone a las personas la carga de contar con capacidad económica suficiente para poder otorgar la fianza que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo.
30. Sostiene que ello viola el artículo 35, fracción VI, el cual establece el derecho de las personas ciudadanas para ser nombradas a cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley, siendo que la norma impugnada establece un requisito discriminatorio e injustificado, pues su exigencia no se relaciona con las calidades necesarias para el adecuado desempeño de las funciones correspondientes, sino en una situación económica que sitúa en desventaja a aquellas personas que no tengan capacidad económica para pagar a su costa la fianza respectiva. Asimismo, alega que la restricción no supera un test ordinario de igualdad, en esencia, porque existen medidas menos restrictivas encaminadas a cumplir con la finalidad constitucional que se busca proteger.
31. Es **fundado** el concepto de invalidez.

32. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de Nación al resolver la **controversia constitucional 38/2003**<sup>17</sup>, en sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco, declaró la invalidez del artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres, norma de contenido similar a la aquí analizada, como se muestra a continuación:

Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Veracruz (Norma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad 157/2024)	Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz (Norma analizada en la controversia constitucional 38/2003)
<p><i>“Artículo 275. Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento que establece este Código, las siguientes:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiese incurrir en el desempeño de su encargo.”</i></p>	<p><i>Artículo 271. Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables, las siguientes: [...]</i></p> <p><i>IV. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiese incurrir en el desempeño de su encargo.”</i></p>

33. En dicho precedente, se observó, en suplencia de la deficiencia de la demanda, con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de la materia, que la disposición analizada resultaba violatoria del derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos de acceder a los empleos públicos, actualmente reconocido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)**

**Art. 35.- Son derechos de la ciudadanía: [...]**

<sup>17</sup> **Controversia constitucional 38/2003.** Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón se determinó que el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, es inconstitucional; los señores Ministros Díaz Romero (Ponente) y Gudiño Pelayo votaron a favor del proyecto.



**(ADICIONADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)**

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

**[...].”**

34. Atento a ello, en el citado precedente se dijo lo siguiente:

**“Ciertamente, en el presente caso se actualiza una violación al derecho constitucional que tienen los ciudadanos mexicanos de acceder a los empleos públicos, el cual está consagrado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone:**

**‘Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:**

**(...)**

**II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;’**

**Este precepto, el cual se ubica en el Título Primero, Capítulo II, ‘De los ciudadanos mexicanos’, de la Constitución Federal, regula las consecuencias jurídicas que derivan del estatus de ciudadano, que se presentan como derechos y deberes que adquieren quienes detentan la nacionalidad mexicana, cuando han cumplido dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir. En lo que corresponde al caso a estudio, tenemos que la fracción II del artículo 35 constitucional regula dos prerrogativas distintas:**

**a) El derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.**

**b) El derecho de ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.**

**El primero es el denominado sufragio pasivo, que implica el derecho a participar en los asuntos públicos siendo elegido a través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público, lo cual tiene su fundamento en el carácter democrático del Estado, constituyendo un elemento básico de todo el sistema constitucional y una de las manifestaciones palpables del ejercicio de la soberanía popular que, de acuerdo con lo que consagra el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano.**

**El segundo, es un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que ordena que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.**

**Como vemos la Constitución Federal garantiza el derecho a los ciudadanos a acceder a la función pública; asimismo, este derecho se sujeta a las calidades que establezca la ley, sin embargo, estas deben ser razonables y no discriminatorias, en tanto tienen sustento en un precepto que establece una condición de igualdad para**

*los ciudadanos, además que el mismo debe interrelacionarse con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.*

*Al igual que en el sufragio pasivo, en el caso del derecho al acceso a la función pública, la cuestión del problema de la igualdad no se reduce solamente al trato igualitario para todos aquellos que son considerados iguales por la ley, sino que consiste en garantizar incluso frente al legislador que sean todos los ciudadanos a la luz de sus méritos y capacidades quienes puedan acceder a la función pública y no sólo una parte de ellos en virtud de su condición de superioridad económica o su cercanía con el Poder del Estado.*

*En efecto, en la obra ‘Derechos del Pueblo Mexicano’, Tomo V, Cuarta Edición, Editorial Miguel Angel Porrúa, don Ignacio Galindo Garfias, comenta respecto de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal lo siguiente:*

*‘Aparte del requisito de la ciudadanía para el desempeño de un cargo público para ser elegible, para desempeñar cualquier otro cargo o empleo, el ciudadano debe de tener cualidades (capacidad y aptitudes para desempeñarlo) que exijan las leyes aplicables)’*

*En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, una de las acepciones de calidad es la siguiente:*

*‘5. Estado de una persona, su naturaleza, su edad, y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad.’*

*Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.*

*Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto ‘calidades’ también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.*

*Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos*

*todos aquellos supuestos que, sin esta referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.*

*Por tanto, cuando la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz dispone que los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren, fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, están obligados a pagar de su peculio las primas relativas de las fianzas suficientes para garantizar el pago de la responsabilidad en que pudieran incurrir en el desempeño de su cargo, contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en virtud de que incluye un requisito no exigido por la Constitución que esencialmente se limita a requerir que el gobernado tenga las calidades necesarias para desempeñar en forma eficaz el encargo público que se le concede y que, además, no puede considerarse acorde con los principios de eficiencia, mérito y capacidad para el acceso a la función pública, que derivan de los artículos 113 y 123, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que la condición económica y la posibilidad de poder cubrir una fianza no es revelador de aquellos.*

*En efecto, el precepto cuestionado da preferencia al que tiene recursos para pagar estas fianzas, respecto de quien no las tiene, tornándose en discriminatorio al establecer una norma clasista que presupone la capacidad patrimonial para poder ocupar los cargos en relación a los cuales establece esa obligación, que viola el derecho de igualdad que tutela la multicitada fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, la cual, además, puede ser sumamente perjudicial para la función pública, pues se prohíbe al Municipio de Veracruz disponer de ciudadanos que aun cuando tengan las capacidades éticas y profesionales suficientes para el cargo no puedan cubrir la fianza.*

*No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que podría argumentarse que una norma como la impugnada tiene como finalidad la protección del patrimonio del Municipio ante las posibles conductas irregulares de los servidores públicos que intervengan en el manejo de su Hacienda Pública, sin embargo, debe considerarse que para estos efectos, la Constitución Federal estructura un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, que en el caso de los Estados y los Municipios se ordena en torno a los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las bases para que se expidan las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, en donde se contemplan diferentes tipos de aquellas: políticas, civiles, penales y administrativas. Además, de que en el caso del manejo de los recursos federales opera la responsabilidad resarcitoria en términos de la fracción IV del artículo 79 de la Constitución Federal.*

*En orden a lo expuesto, ante la inconstitucionalidad del artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, al introducir una norma discriminatoria que va en contra del derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, lo procedente es declarar su invalidez.”*

35. De este precedente, se advierte que este Alto Tribunal ha analizado el alcance de la que la prerrogativa ciudadana prevista en el artículo 35 constitucional para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; y se ha establecido que se está ante un derecho de configuración legal, esto es, que corresponde al

legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, lo cual no significa que su desarrollo sea completamente disponible, pues la utilización del concepto "calidades" se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Federal, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad.

36. De lo anterior, se concluye que la Ley Fundamental impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos.
37. En el caso, la norma impugnada establece como obligación de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, ***"Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiese incurrir en el desempeño de su encargo"***, incluye un requisito no exigido por la Constitución Federal que esencialmente se limita a requerir que el gobernado tenga las calidades necesarias para desempeñar en forma eficaz el encargo público que se le concede y que, además, no puede considerarse acorde con los principios de eficiencia, mérito y capacidad para el acceso a la función pública.
38. En todo caso, como bien señala la CNDH, existen otras medidas para garantizar la integridad de la hacienda pública municipal, como son las previsiones en materia de transparencia, fiscalización y mecanismos sancionadores, tanto en materia administrativa como penal; por lo que, desde ese punto de vista y acorde con el precedente citado, en el caso, **el legislador local genera un trato discriminatorio para el acceso a cargos públicos**, al establecer una restricción motivada en la condición económica de las personas, que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de ese derecho en condiciones de igualdad, lo que resulta contrario a los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
39. Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 124/2005<sup>18</sup>**, de rubro: ***"ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 271 DEL CÓDIGO***

---

<sup>18</sup> **Jurisprudencia P./J. 124/2005**, de texto: *"El citado precepto, que establece que los servidores*

**HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ CONTRAVIENE ESE DERECHO**", derivada precisamente del precedente que se invoca.

40. Al resultar fundado y suficiente este motivo de inconstitucionalidad, resulta innecesario el análisis del resto de los argumentos que formula la accionante, acorde con la **jurisprudencia P./J. 37/2004**<sup>19</sup>, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**.
41. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 275, fracción IV**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**VI.2. Análisis del artículo 384, segundo párrafo, impugnado. Cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, el Presidente del Ayuntamiento, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, por no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso local.**

42. En su segundo concepto de invalidez, la **CNDH** impugna el **artículo 384, segundo párrafo**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,

---

*públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, están obligados a pagar de su peculio las primas relativas de las fianzas suficientes para garantizar el pago de la responsabilidad en que pudieran incurrir en el desempeño de su cargo, contraviene el derecho de acceso a empleos o comisiones públicas en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que incluye un requisito no exigido por ésta, la que esencialmente se limita a requerir que el gobernado tenga las calidades necesarias para desempeñar en forma eficiente el encargo público concedido; además, la fracción IV del artículo 271 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz no puede considerarse acorde con los principios de eficiencia, mérito y capacidad para el acceso a la función pública, que derivan de los artículos 113 y 123, apartado B, fracción VII, de la Constitución Federal, puesto que la condición económica y la posibilidad de cubrir una fianza no son reveladoras de aquéllos. Esto es, el mencionado precepto legal implica una situación discriminatoria al establecer una norma clasista que presupone la capacidad patrimonial para poder ocupar los cargos respecto de los cuales establece esa obligación; aunado a que puede perjudicar la función pública, pues prohíbe al Municipio de Veracruz disponer de ciudadanos que aun cuando posean las capacidades éticas y profesionales suficientes para el cargo, no puedan cubrir la fianza por sí mismos.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Octubre de 2005, página 1873, registro 177103.*

<sup>19</sup> **Jurisprudencia P./J. 37/2004**, de texto: *"Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto"*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863, registro 181398.



al considerar que viola el derecho a la seguridad jurídica y al principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad.

- 43. En esencia, señala que en el Código Penal local no se advierte ningún tipo penal aplicable exactamente a la conducta descrita, lo que implica que la autoridad competente tendrá un amplio margen de arbitrariedad para aplicar la norma impugnada; y que la norma sanciona únicamente a ciertos sujetos por el cargo que ostenta si cometen la conducta prohibida, desconociendo que en el procedimiento de rendición de cuentas participan diversos servidores públicos a los que se les pudiera atribuir la conducta que se pretende sancionar.
- 44. Lo que se alega es **fundado**.
- 45. Al resolver la referida **controversia constitucional 38/2003**<sup>20</sup>, en sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Estado del mismo nombre, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el diez de marzo del año dos mil tres, norma de contenido similar a la aquí analizada, como se muestra a continuación:

Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Veracruz (Norma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad 157/2024)	Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, Veracruz (Norma analizada en la controversia constitucional 38/2003)
<i>“Artículo 384. El Ayuntamiento presentará al Congreso, para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia.</i>  <i>De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente y los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito</i>	<i>Artículo 379. El Ayuntamiento presentará al Congreso para su estudio, dictamen y aprobación, la cuenta pública del ejercicio presupuestal inmediato anterior, en los plazos establecidos en la ley de la materia.</i>  <i>De no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, el Presidente, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero serán penalmente responsables por el delito de</i>

<sup>20</sup> **Controversia constitucional 38/2003.** Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero (Ponente), Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón manifestaron su conformidad unánime con la declaración de inconstitucionalidad del artículo 379, segundo párrafo del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz.

***de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal. La Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público y/o la Fiscalía correspondiente.”***

***abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, la Dirección de Servicios Jurídicos del Congreso presentará de oficio la denuncia ante el Ministerio Público.”***

46. En dicho precedente, se observó que la disposición ahí analizada transgredía la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, tutelada en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que dice: ***“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”***, toda vez que el legislador local había establecido una responsabilidad penal conjunta por no presentar en tiempo al Congreso del Estado la cuenta pública, sin individualizar a quienes efectivamente resulten responsables de ese hecho. Expresamente se dijo:

***“Conforme a las consideraciones narradas, según puede observarse del contenido del artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, se engloban en la responsabilidad penal al Presidente Municipal, a los integrantes de la Comisión de Hacienda y al Tesorero municipal, por la conducta de no presentar oportunamente la cuenta pública, considerándolos penalmente responsables por el delito de ‘abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal’, cuya descripción del cuerpo del ilícito se encuentra previsto en el artículo 254 del Código Penal vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.***

***Pues bien, con tales precisiones, debe ahora resaltarse que el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal dispone:***

***‘Artículo 14.- (...)***

***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.***

***(...)***

***De conformidad con la disposición constitucional transcrita se establecen como garantías específicas, por una parte, que no podrá considerarse delictuoso un hecho sino por expresa declaración de la ley (nullum crimen sine lege) y, por la otra, que para todo delito la ley debe señalar con precisión la pena correspondiente, ya que dicho artículo prohíbe aplicar una sanción si no existe disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado que esté considerado como delito.***

***Esto es, el artículo 14, párrafo tercero, constitucional, consigna como garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, prohibición que recoge el inveterado principio de derecho penal que se enuncia como nulla poena sine lege.***



*Además, el alcance de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, tutelada por el artículo 14 constitucional, no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que obliga al legislador a emitir normas claras en las que se precise la consecuencia jurídica de la comisión de un ilícito a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del respectivo juzgador.*

*Por tanto, aunada a la obligación que, en acatamiento a dicha garantía, tienen los Jueces en materia penal de aplicar estrictamente la ley específica a cada caso concreto, la referida garantía, para su cabal cumplimiento, también contempla al ordenamiento aplicable, de manera que para que exista una correcta aplicación de la ley, ésta deberá estar redactada en forma clara y precisa en cuanto describe las conductas que se señalen como delitos, con los elementos que los integren (elementos del tipo), así como respecto a las penas correspondientes y demás requisitos que en cada caso se requiera, como pueden ser, entre otros, los términos y condiciones de dichas penas, a fin de evitar confusiones en su aplicación que generen incertidumbre en la aplicación de éstas y dificulten o imposibiliten la adecuada defensa del inculpado.*

*Resulta aplicable a esta consideración, la tesis número P. IX/95, sustentada por este mismo órgano colegiado, que aparece publicada en la página 82 del Tomo I, mayo de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo texto es el siguiente:*

*‘EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea 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, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.’*

*Bajo estas premisas, le asiste la razón legal al municipio actor, en cuanto asevera que el precepto legal transcrito establece una responsabilidad conjunta por no presentar en tiempo al Congreso del Estado la cuenta pública, sin individualizar a quienes efectivamente resulten responsables de ese hecho.*

*Para corroborar lo anterior, es menester interpretar el dispositivo combatido en estrecha vinculación con otros artículos que regulan lo relativo a la rendición, verificación y aprobación de la cuenta pública de los Ayuntamientos del Estado de Veracruz.*

*En esa tesitura, en primer lugar debe anotarse que, como se ha asentado en líneas precedentes, conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal,*

*las legislaturas de los Estados tienen la facultad de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos.*

*Dicha facultad se encuentra regulada en el artículo 33, fracción XXIX, de la Constitución Política del Estado de Veracruz en cuanto que establece lo siguiente:*

*‘Artículo 33. Son atribuciones del Congreso:*

*(...)*

*XXIX.- Revisar las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.*

*(...)*

*Además, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece en lo conducente los artículos que a continuación se reproducen:*

*‘Artículo 2. El Órgano de Fiscalización Superior es un organismo autónomo de Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso del Estado en el desempeño de sus funciones de fiscalización, y tiene la competencia que le confieren la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable.’*

*‘Artículo 5. Son sujetos de fiscalización los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y, en general, cualquier persona física o moral, pública o privada, que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos. Los Organismos y el Órgano sólo serán fiscalizados por el Congreso del Estado.’*

*‘Artículo 6. El Órgano será competente para:*

*(...)*

*II. Apoyar al Congreso del Estado en la revisión de las Cuentas Públicas y entregar, a través de la Comisión, el Informe del Resultado de dicha revisión al propio Congreso;*

*(...)*

*IX. Investigar, en su caso, los actos u omisiones que pudieran configurar alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos y de los demás Organismos;*

*(...)*

*XIII. Determinar, conforme al procedimiento señalado en esta ley, en su caso, los daños y perjuicios que afecten a las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades paraestatales y al de los demás Organismos; y fincar directamente a los responsables de las irregularidades, las indemnizaciones y sanciones correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Quinto de la Constitución Política del Estado y presentar las denuncias y querellas penales, en términos de la legislación aplicable;*

*(...)*

***‘Artículo 10. Son atribuciones del Auditor General las siguientes:***

***(...)***

***XIII. Substanciar el procedimiento de determinación de responsabilidades y fincamiento de indemnizaciones y sanciones, y determinar en su caso, los daños y perjuicios que afecten a las Haciendas Públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades paraestatales y al de los Organismos;***

***XIV. Fincar, para los efectos de la fracción anterior, directamente a los responsables, las sanciones correspondientes;***

***(...)***

***XVII. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Quinto de la Constitución Política del Estado y la ley de la materia;***

***XVIII. Presentar, en su caso, denuncias y querellas penales y coadyuvar con el Ministerio Público en los procedimientos penales;***

***XIX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; y***

***(...)***

***El contenido de los artículos constitucionales y legales reproducidos, llevan a concluir a este Alto Tribunal que las responsabilidades en materia de rendición oportuna de cuenta pública que se prevén en el artículo 379 impugnado, se fincan de manera conjunta a determinados servidores públicos que son el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero Municipal, y no se prevé que puedan instaurarse directa e individualmente a los que resulten real y efectivamente responsables de la omisión prevista independientemente del cargo que sustenten, como de hecho se desprende del Código Penal al que remite dicha legislación, de tal suerte que cada uno quede expuesto a su propia responsabilidad.***

***En efecto, el citado artículo 254 del Código Penal aludido establece un tipo penal genérico en el que puede encuadrar cualquier conducta de incumplimiento en los deberes de las funciones de cualesquier servidores públicos, en tanto que el Código Hacendario combatido precisa una conducta que no concuerda con dicha generalidad pues sólo está dirigido a determinados servidores públicos (Presidente Municipal, integrantes de la Comisión de Hacienda y Tesorero) específicamente del municipio de Veracruz.***

***Conforme a las premisas anotadas, es también acertada la afirmación que hace la parte actora en el sentido de que el precepto legal impugnado se contrapone con las funciones del Síndico Municipal previstas en la Ley Orgánica del Municipio Libre, pues si bien es cierto que en la legislación combatida se establece que dicho servidor público, como integrante de la Comisión Hacendaria también será responsable de no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso, y del contenido del artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, se advierte que tiene como atribución ‘vigilar que con oportunidad se presente la cuenta pública al Congreso del Estado’, de manera que ambos ordenamientos coinciden en que es deber del Síndico velar porque la cuenta pública del Municipio se presente al Congreso oportunamente; igualmente, debe tenerse en cuenta, que en la disposición reclamada se establece una sanción que no se contempla en tales términos en la Ley Orgánica de referencia ni en la Ley de***

**Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es decir, no es general a todos los municipios del Estado Libre y Soberano de Veracruz ni a cualquier servidor público que realice esa conducta, sino únicamente a determinados servidores públicos de un municipio.**

**En ese contexto, es inconcuso que el artículo 379 del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz no respeta el referido principio constitucional, al fijar el marco legal al que deben sujetarse los servidores públicos referidos para presentar oportunamente la cuenta pública, toda vez que el legislador, por un lado, englobó en una responsabilidad conjunta a determinados servidores públicos de un municipio específico por no rendir oportunamente la cuenta pública; por otra parte, no tomó en consideración que en esa conducta pueden participar otros servidores públicos, es decir, diversos a lo señalados en el precepto impugnado y finalmente, tampoco tuvo en consideración que ni la Ley Orgánica del Municipio Libre ni la Ley de Fiscalización Superior, ambas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como tampoco el artículo 254 del Código Penal para el Estado de Veracruz al que remite el dispositivo mencionado, se especifica que de la conducta descrita en el numeral impugnado deba entenderse responsables únicamente el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero municipal; más aún, dicho precepto del Código Penal establece que del ilícito en comento pueden ser responsables “los servidores públicos”, sin que se advierta que para integrar el cuerpo del delito se requiera alguna otra calidad específica en el sujeto activo, lo cual resulta congruente con los demás ordenamientos citados en el sentido de que cualquier servidor público que incurra en la conducta señalada será responsable de las sanciones administrativas y penales que correspondan,**

**Es válido concluir de lo anterior, que el artículo 379 del citado Código Hacendario Municipal, en tanto establece como una de las conductas sancionadas con el delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal”, la presentación extemporánea de la cuenta pública, sin que se atienda a la responsabilidad de cualquiera otra persona que incurra en ella, sino concretarlo a determinados servidores públicos de un municipio en específico, resulta violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal y, por ende, de la garantía de seguridad jurídica, dado que, como se anotó conforme al señalado principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, el juzgador tiene prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.**

**En tales condiciones, es inconcuso que el artículo 379 del Código Hacendario reclamado contraviene las garantías de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley previstas por el artículo 14 constitucional y en consecuencia procede declarar su invalidez constitucional.”**

47. Siguiendo este precedente, en el caso, la norma impugnada prevé responsabilidades en materia de rendición oportuna de cuenta pública, que se fincan de manera conjunta a determinados servidores públicos que son el Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero Municipal, sin tomar en consideración que en esa conducta pueden participar otros servidores públicos, es decir, diversos a lo señalados en el precepto impugnado, lo que **impide instaurar directa e individualmente a los que resulten real y efectivamente responsables de la omisión prevista**

**independientemente del cargo que ostentes, de tal suerte que cada uno quede expuesto a su propia responsabilidad.**

48. Por otra parte, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave vigente, en sus artículos 317, 318, 319 y 320<sup>21</sup>, regulan los delitos de abuso de autoridad e

<sup>21</sup> **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

**“Artículo 317.-** Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa hasta de doscientos días de salario al servidor público que ilegalmente ordene o ejecute un acto o inicie un procedimiento, en beneficio propio o ajeno o en perjuicio de alguien.”

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)

**“Artículo 318.-** Se impondrán de tres a doce años de prisión y multa de doscientas hasta setecientas Unidades de Medidas y Actualización, al servidor público que:

I. Por sí o por interpósita persona sustraiga, reproduzca, entregue, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se halle bajo su custodia, o a la cual tenga acceso o conocimiento, en virtud de su empleo, cargo o comisión;

II. Indebidamente otorgue concesiones para la prestación de servicios públicos o de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del Estado o de los municipios;

III. Indebidamente otorgue permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones o cuotas de seguridad social; en general sobre ingresos fiscales y sobre precios o tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública estatal o municipal;

IV. Indebidamente otorgue o realice obra pública o contrate adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, inversiones de fondos y valores o deuda, con recursos públicos;

V. A sabiendas aplique fondos públicos a un fin distinto al que estaban destinados o hiciere con ellos una erogación ilegal; o

VI. Realice inversiones, enajenaciones, adquisiciones o cualquier otro acto que produzca algún beneficio económico indebido, para sí o para otro, valiéndose de información que tenga en razón de su empleo, cargo o comisión.

(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)

VII. Para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

(NOTA: EL 8 DE OCTUBRE DE 2019, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS CONSIDERANDOS QUINTO Y SEXTO, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO SEGUNDO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018 Y SU ACUMULADA 17/2018, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN VIII DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS RETROACTIVOS AL 1 DE ENERO DE 2018, FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DECRETO NÚMERO 379, DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/>).

(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)

VIII. EJERCIENDO SUS FUNCIONES O CON MOTIVO DE ELLAS COMETIERA VIOLENCIA, VEJACIONES, TRATOS CRUELES, INHUMANOS, DEGRADANTES O INSULTOS A PERSONA ALGUNA.

ESTE DELITO SE AGRAVARÁ CUANDO EL SUJETO PASIVO SE TRATEN (SIC) MENORES DE EDAD, PERSONAS DE LA TERCERA EDAD, MUJERES EN CUALQUIER ETAPA DEL EMBARAZO, POR ORIGEN ÉTNICO O NACIONAL O CUENTE CON ALGUNA DISCAPACIDAD FÍSICA;

(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)



*IX. Indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*X. Estando encargado de procurar o administrar justicia, bajo cualquier pretexto, se niegue injustificadamente a despachar un trámite pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XI. Siendo el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XII. Estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo, sin los requisitos legales, reciba como privada de su libertad, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga en las citadas condiciones, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviese; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XIII. Teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciara inmediatamente a la autoridad competente, o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviese en sus atribuciones;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XIV. Haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y disponga de ellos indebidamente, para sí mismo o para terceros;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XV. Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para terceros, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XVI. Autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XVII. Otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;*

*(NOTA: EL 8 DE OCTUBRE DE 2019, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS CONSIDERANDOS QUINTO Y SEXTO, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO SEGUNDO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018 Y SU ACUMULADA 17/2018, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA FRACCIÓN XVIII DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS RETROACTIVOS AL 1 DE ENERO DE 2018, FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DECRETO NÚMERO 379, DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. DICHA SENTENCIA PUEDE SER CONSULTADA EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA <http://www2.scjn.gob.mx/>).*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XVIII. OBLIGUE AL INCULPADO A DECLARAR, USANDO LA INCOMUNICACIÓN, LA INTIMIDACIÓN, LA TORTURA O TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES;*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XIX. Impida la ejecución de las sanciones de privación de la libertad; y*

*(ADICIONADA, G.O. 21 DE DICIEMBRE DE 2017)*

*XX. Omita el registro de la detención correspondiente o dilate injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente."*

incumplimiento de un deber legal; sin embargo, **no existe un tipo penal único y exactamente aplicable a la conducta que refiere la norma impugnada.**

49. Acorde con dichos preceptos, por un lado, el delito de abuso de autoridad sanciona a aquellos servidores públicos que ilegalmente ordenen o ejecuten un acto o inicien un procedimiento que les brinde un beneficio propio o ajeno o que genere perjuicio a alguna persona; en tanto que el delito de incumplimiento del deber legal busca sancionar a las personas servidoras públicas que dejen de cumplir con los deberes inherentes a su empleo, cargo o comisión, igualmente, en perjuicio de los derechos de un tercero o en beneficio propio o ajeno; de modo que, como indica la accionante, no se podría sancionar la conducta prevista en la norma impugnada –la presentación extemporánea de la cuenta pública–, por la **falta de un elemento objetivo vinculado al tipo penal que refiere.**
50. Aunado a ello, la conducta que sanciona la norma impugnada tampoco se prevé en la Ley Orgánica del Municipio Libre, ni en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de manera que **no es una sanción aplicable a todos los Municipios de la entidad federativa, sino únicamente a determinados servidores públicos de un Municipio en concreto.**
51. Lo narrado acredita la **violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad** que se consagran en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, toda vez que, a la luz de ese principio, el juzgador tiene prohibido

---

**“Artículo 319.-** Se impondrán de uno a ocho años de prisión y multa hasta de doscientos días de salario al servidor público que deje de cumplir con los deberes inherentes a su empleo, cargo o comisión en perjuicio de los derechos de un tercero o en beneficio propio o ajeno  
(REFORMADO, G.O. 15 DE AGOSTO DE 2017)

A los servidores públicos que retarden u obstaculicen la prevención, investigación, sanción y reparación, de los delitos contra la familia y violencia de género, mediando discriminación o que incurran en acciones u omisiones que tengan como consecuencia la perpetuación de las condiciones que faciliten la comisión de estos delitos, se les impondrán de cinco a quince años de prisión e inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones hasta por el mismo tiempo.”

**“Artículo 320.-** Se impondrán de tres a diez años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario al servidor público que:

I. Por razón de su empleo, cargo o comisión tenga conocimiento de que existe interés o posibilidad de lesionar el patrimonio de los Poderes Públicos o de alguno de los organismos autónomos de Estado, de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública, estatal o municipal, y no lo informe a su superior jerárquico por la vía más rápida, y lo confirme por escrito o, en su caso, no evite el daño si está dentro de sus facultades hacerlo; o

II. Al concluir el empleo, cargo o comisión no entregue a la persona autorizada para recibir los bienes, documentación, archivos, expedientes y todo lo que haya estado bajo su responsabilidad.”



imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

52. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 384, segundo párrafo**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**VI.3. Análisis del artículo 97, último párrafo, impugnado. Responsabilidad por delitos fiscales del representante legal de una persona moral, con independencia de la que pudieran tener los socios.**

53. En su **tercer concepto de invalidez**, la **CNDH** cuestiona la validez del **artículo 97, último párrafo**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar que dicha norma es contraria al principio de culpabilidad en materia penal, porque ante la comisión de un delito fiscal por medio de una persona moral solo será sancionado su representante, independientemente de la responsabilidad que los socios tengan en la comisión del ilícito, es decir, sin que exista un juicio de reprochabilidad por una conducta que efectivamente hubiera realizado.
54. Asimismo, alega que dicho precepto tampoco es acorde con el sistema aplicable para la responsabilidad penal tratándose de personas morales o jurídicas, regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 421, 422, 423, 424 y 425, lo que genera incertidumbre jurídica, pues en la entidad veracruzana, conforme a la norma impugnada, aplicará una regla absoluta y distinta al resto de las entidades federativas del país; máxime que, acorde con dicho ordenamiento, el órgano jurisdiccional tiene la facultad y obligación de individualizar la sanción atendiendo, entre otras cosas, al grado de reproche entre el sujeto activo y el delito.
55. La norma impugnada establece lo siguiente:

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

***“Artículo 97. Serán responsables de la comisión de delitos fiscales, quienes:***

***(...)***

***Cuando el delito se cometa por medio de persona moral, el responsable será el representante legal de ésta, independientemente de la responsabilidad que los socios tengan en la comisión del ilícito.”***

56. Es **fundado** lo alegado.
57. De acuerdo con el principio de culpabilidad en materia penal, solamente es posible sancionar penalmente a quien ha realizado un hecho punible de forma dolosa o culposa. Este principio se encuentra protegido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>22</sup>, el cual prohíbe la aplicación de penas inusitadas y trascendentales, entre las cuales, se encuentran las penas que alcanzan a personas distintas al sujeto activo.
58. Cabe resaltar que el principio de culpabilidad encuentra también relación con el artículo 18 constitucional<sup>23</sup>, que establece la clasificación etaria de las personas menores de edad que son y que no son responsables de la comisión de delitos. En su párrafo cuarto, establece que, por un lado, las personas que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito, les será aplicable el sistema integral de justicia para adolescentes, el cual garantizará, además de los derechos humanos, derechos específicos para los adolescentes en razón de su condición de personas en desarrollo; por otro, los menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. Es decir, estos últimos no son imputables por la comisión de delitos.

---

<sup>22</sup> **Constitución Federal.**

*“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)*

*Art. 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>23</sup> **Constitución Federal.**

*“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)*

*Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

*(...)*

*(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)*

*La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.*

*(...).”*

59. Asimismo, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>24</sup>, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>25</sup>, establecen como garantía para las personas, la necesidad de que se deba probar su culpabilidad para que sea legítima la imposición de una pena.
60. En concordancia con lo anterior, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, recoge este principio al disponer que: ***“El poder punitivo del Estado queda sujeto a los principios de legalidad, culpabilidad, readaptación social, proporcionalidad de las consecuencias jurídicas para inimputables, de atención a los usos y costumbres de los pueblos indígenas que les reconozca la ley, y de protección a los derechos del ofendido o víctima del delito”***.
61. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la protección del principio de culpabilidad en el sistema jurídico mexicano<sup>26</sup>. Específicamente, la extinta Primera Sala exploró en numerosos precedentes<sup>27</sup> los alcances de este principio, definiéndolo como fundamento y límite de la pena. La culpabilidad funge entonces como un fundamento porque a nadie se le impondrá pena alguna si no se demuestra previamente su culpabilidad y, como un límite, porque la medida de la pena se hará con relación directa al grado de culpabilidad del sujeto. Así, la entonces Primera Sala insistió en que la pena sólo puede ser impuesta a la persona responsable de su comisión<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

*“Artículo 14. (...)”*

*2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.”*

<sup>25</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

*“Artículo 8. Garantías Judiciales. (...)”*

*2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...)”*

<sup>26</sup> Amparo en revisión 540/2021 y al amparo en revisión 541/2021, resueltos por el Pleno de este Alto Tribunal el veintiocho de marzo de dos mil veintidós.

<sup>27</sup> Destaca lo resuelto en el amparo directo en revisión 2553/2020, resuelto por la Primera Sala el veintitrés de febrero de dos mil dos; el amparo directo en revisión 92/2018, resuelto por la Primera Sala el dos de diciembre de dos mil veinte; y el amparo directo en revisión 6254/2018, resuelto por la Primera Sala el dos de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>28</sup> Destacan las consideraciones contenidas en el amparo directo en revisión 6254/2018, resuelto el dos de octubre de dos mil diecinueve por la Primera Sala, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo

62. Asimismo, en el estudio de este principio, la otrora Primera Sala subrayó que las normas penales tienen tres funciones principales: una seleccionadora, que corresponde a la elección que el legislador hace de las conductas que, por su gravedad y lesión de los bienes jurídicos, merecen ser consideradas delito; una función de garantía como expresión del compromiso del orden jurídico con la protección de los bienes jurídicos; y, por último, una función motivadora que indica la aspiración del derecho penal de fomentar una adhesión al pacto social representado por las normas penales. Estas tres funciones se relacionan adecuada y suficientemente con los principios de mínima intervención y de culpabilidad, que son principios rectores del derecho penal democrático, con asidero en el ya referido artículo 22 constitucional.<sup>29</sup>
63. **El grado de culpabilidad constituye un criterio para la individualización de las sanciones penales**, acorde con el artículo 410<sup>30</sup> del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual estará

---

Rebolledo.

<sup>29</sup> Amparo directo en revisión 92/2018, resuelto por la Primera Sala el dos de diciembre de dos mil veinte bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>30</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

**“Artículo 410. Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad**

*El Tribunal de enjuiciamiento al individualizar las penas o medidas de seguridad aplicables deberá tomar en consideración lo siguiente:*

*Dentro de los márgenes de punibilidad establecidos en las leyes penales, el Tribunal de enjuiciamiento individualizará la sanción tomando como referencia la gravedad de la conducta típica y antijurídica, así como el grado de culpabilidad del sentenciado. Las medidas de seguridad no accesorias a la pena y las consecuencias jurídicas aplicables a las personas morales, serán individualizadas tomando solamente en consideración la gravedad de la conducta típica y antijurídica.*

*La gravedad de la conducta típica y antijurídica estará determinada por el valor del bien jurídico, su grado de afectación, la naturaleza dolosa o culposa de la conducta, los medios empleados, las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho, así como por la forma de intervención del sentenciado.*

*El grado de culpabilidad estará determinado por el juicio de reproche, según el sentenciado haya tenido, bajo las circunstancias y características del hecho, la posibilidad concreta de comportarse de distinta manera y de respetar la norma jurídica quebrantada. Si en un mismo hecho intervinieron varias personas, cada una de ellas será sancionada de acuerdo con el grado de su propia culpabilidad.*

*Para determinar el grado de culpabilidad también se tomarán en cuenta los motivos que impulsaron la conducta del sentenciado, las condiciones fisiológicas y psicológicas específicas en que se encontraba en el momento de la comisión del hecho, la edad, el nivel educativo, las costumbres, las condiciones sociales y culturales, así como los vínculos de parentesco, amistad o relación que guarde con la víctima u ofendido. Igualmente se tomarán en cuenta las demás circunstancias especiales del sentenciado, víctima u ofendido, siempre que resulten relevantes para la individualización de la sanción.*

*Se podrán tomar en consideración los dictámenes periciales y otros medios de prueba para los fines señalados en el presente artículo.*

*Cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres.*

*En caso de concurso real se impondrá la sanción del delito más grave, la cual podrá aumentarse con las penas que la ley contempla para cada uno de los delitos restantes, sin que exceda de los máximos*

determinado por el juicio de reproche, según el sentenciado haya tenido, bajo las circunstancias y características del hecho, la posibilidad concreta de comportarse de distinta manera y de respetar la norma jurídica quebrantada. **Si en un mismo hecho intervinieron varias personas, cada una de ellas será sancionada de acuerdo con el grado de su propia culpabilidad.**

64. Para determinar el grado de culpabilidad también se tomarán en cuenta los motivos que impulsaron la conducta del sentenciado, las condiciones fisiológicas y psicológicas específicas en que se encontraba en el momento de la comisión del hecho, la edad, el nivel educativo, las costumbres, las condiciones sociales y culturales, así como los vínculos de parentesco, amistad o relación que guarde con la víctima u ofendido. Igualmente se tomarán en cuenta las demás circunstancias especiales del sentenciado, víctima u ofendido, siempre que resulten relevantes para la individualización de la sanción.
65. Por su parte, el artículo 421 del referido Código Nacional dispone que las personas jurídicas serán penalmente responsables de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho. Esto, en tanto que el diverso 422 determina que, para los efectos de la individualización de las sanciones, el Órgano jurisdiccional deberá tomar en consideración lo establecido en el referido artículo 410 y el grado de culpabilidad correspondiente atendiendo a los aspectos ahí señalados.<sup>31</sup>

---

*señalados en la ley penal aplicable. En caso de concurso ideal, se impondrán las sanciones correspondientes al delito que merezca la mayor penalidad, las cuales podrán aumentarse sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes, siempre que las sanciones aplicables sean de la misma naturaleza; cuando sean de diversa naturaleza, podrán imponerse las consecuencias jurídicas señaladas para los restantes delitos. No habrá concurso cuando las conductas constituyan un delito continuado; sin embargo, en estos casos se aumentará la sanción penal hasta en una mitad de la correspondiente al máximo del delito cometido.*

*El aumento o la disminución de la pena, fundados en las relaciones personales o en las circunstancias subjetivas del autor de un delito, no serán aplicables a los demás sujetos que intervinieron en aquél. Sí serán aplicables las que se fundamenten en circunstancias objetivas, siempre que los demás sujetos tengan conocimiento de ellas.”*

<sup>31</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

*“(REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)*

**Artículo 422.** Consecuencias jurídicas

*A las personas jurídicas, con personalidad jurídica propia, se les podrá aplicar una o varias de las siguientes sanciones:*

*I. Sanción pecuniaria o multa;*

*II. Decomiso de instrumentos, objetos o productos del delito;*

*III. Publicación de la sentencia;*

*IV. Disolución, o*

66. Finalmente, es de destacarse que el artículo 425 del Código Nacional mencionado, establece que en la sentencia que se dicte, el Órgano jurisdiccional resolverá lo pertinente a la persona física imputada, con independencia a la responsabilidad penal de la persona jurídica, imponiendo la sanción procedente.<sup>32</sup>
67. En esos términos, **la legislación nacional en materia procesal penal contempla el principio de culpabilidad para imputar el delito**, acorde con lo cual, será responsable aquella persona que efectivamente cometió el hecho o que tuvo algún grado de participación en su realización, de modo

---

*V. Las demás que expresamente determinen las leyes penales conforme a los principios establecidos en el presente artículo.*

*Para los efectos de la individualización de las sanciones anteriores, el Órgano jurisdiccional deberá tomar en consideración lo establecido en el artículo 410 de este ordenamiento y el grado de culpabilidad correspondiente de conformidad con los aspectos siguientes:*

*a) La magnitud de la inobservancia del debido control en su organización y la exigibilidad de conducirse conforme a la norma;*

*b) El monto de dinero involucrado en la comisión del hecho delictivo, en su caso;*

*c) La naturaleza jurídica y el volumen de negocios anual de la persona moral;*

*d) El puesto que ocupaban, en la estructura de la persona jurídica, la persona o las personas físicas involucradas en la comisión del delito;*

*e) El grado de sujeción y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y*

*f) El interés público de las consecuencias sociales y económicas o, en su caso, los daños que pudiera causar a la sociedad, la imposición de la pena.*

*Para la imposición de la sanción relativa a la disolución, el órgano jurisdiccional deberá ponderar además de lo previsto en este artículo, que la imposición de dicha sanción sea necesaria para garantizar la seguridad pública o nacional, evitar que se ponga en riesgo la economía nacional o la salud pública o que con ella se haga cesar la comisión de delitos.*

*Las personas jurídicas, con o sin personalidad jurídica propia, que hayan cometido o participado en la comisión de un hecho típico y antijurídico, podrá imponérseles una o varias de las siguientes consecuencias jurídicas:*

*I. Suspensión de sus actividades;*

*II. Clausura de sus locales o establecimientos;*

*III. Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en su comisión;*

*IV. Inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación del sector público;*

*V. Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores, o*

*VI. Amonestación pública.*

*En este caso el Órgano jurisdiccional deberá individualizar las consecuencias jurídicas establecidas en este apartado, conforme a lo dispuesto en el presente artículo y a lo previsto en el artículo 410 de este Código.”*

<sup>32</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales.

**“Artículo 425. Sentencias**

**(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)**

*En la sentencia que se dicte el Órgano jurisdiccional resolverá lo pertinente a la persona física imputada, con independencia a la responsabilidad penal de la persona jurídica, imponiendo la sanción procedente.”*



que, cuando el delito por una persona jurídica, a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que proporcione, podrá ser sancionada penalmente, con independencia de la acción penal que pudiera ejercer contra las personas físicas involucradas en el delito.

68. En el caso, la norma impugnada viola el principio de culpabilidad, en la medida en que contempla como regla general que, cuando el delito se cometa por medio de persona moral, invariablemente será responsable su representante legal, con independencia de la responsabilidad que los socios tengan en la comisión del ilícito.
69. Lo anterior deja de manifiesto que el precepto impugnado **establece una imputación penal objetiva en contra del representante legal de la persona moral, sin necesidad de acreditar su participación dolosa o culposa en la comisión del delito fiscal**, lo cual resulta contrario al principio de culpabilidad como fundamento y límite de la potestad punitiva del Estado. Este tipo de imputación automática contraviene la garantía de que toda pena debe estar precedida de un juicio de reprochabilidad, sustentado en la demostración de una conducta típica, antijurídica y culpable por parte del sujeto a quien se pretende sancionar.
70. Al imponer una responsabilidad penal directa e incondicionada al representante legal de la persona jurídica, **la norma prescinde del análisis individualizado que debe realizarse respecto de cada persona física posiblemente involucrada**, impidiendo que se determine si efectivamente participó en el hecho delictivo, si se benefició del mismo o si incurrió en una omisión relevante a la luz del deber de garante que pudiera tener dentro de la estructura organizacional.
71. Además, esta previsión legislativa **se aparta del modelo normativo contenido en el Código Nacional de Procedimientos Penales**, que exige el cumplimiento de requisitos específicos para la imputación penal de personas jurídicas y de sus representantes, conforme al principio de culpabilidad y al debido proceso. Tal discordancia normativa **genera incertidumbre jurídica y afecta la unidad del sistema penal nacional**.
72. En consecuencia, la norma impugnada, al prever de manera absoluta que el representante legal de la persona moral será penalmente responsable por los delitos fiscales cometidos por medio de dicha entidad, sin establecer elementos que vinculen su conducta con el hecho delictivo ni permitir un análisis casuístico del grado de participación, **resulta inconstitucional por violar el principio de culpabilidad, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en materia penal**, reconocidos en los artículos 14, 16, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, así como a los principios reconocidos en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

73. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 97, último párrafo**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**VI.4. Análisis del artículo 101, en la porción normativa “o definitivamente”. Sanción de inhabilitación definitiva.**

74. En su cuarto concepto de invalidez, la **CNDH** cuestiona la validez del **artículo 101, en la porción normativa que dice: “o definitivamente,”**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al establecer como sanción la inhabilitación definitiva, lo que considera viola los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, pues se trata de una pena desproporcionada, absoluta e inflexible, perpetua y vitalicia, que no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos lleven a cabo la individualización de la sanción; asimismo, considera que dicha previsión es contraria al principio de reinserción social.
75. La norma impugnada establece lo siguiente:

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

***“Artículo 101. Cuando en la comisión de delitos fiscales intervengan o participen auditores, notificadores, técnicos fiscales, contadores, economistas, abogados o peritos, o de alguna otra profesión, o personas que tengan el carácter de autoridad fiscal, independientemente de las penas que les correspondan conforme al delito de que se trate en este Código, se les inhabilitará para ejercer su profesión o actividad, hasta por tres años, o definitivamente, según lo resuelva el Juez, conforme a las reglas generales establecidas en el Código Penal para el Estado de Veracruz.”***

76. Es **fundado** lo que se hace valer.
77. El artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal<sup>33</sup>, establece la prohibición de penas inusitadas, además dispone la regla de que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

<sup>33</sup> **Constitución Federal.**

*“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)*

**Art. 22.-** *Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los*

78. Al respecto, esta Suprema Corte ha precisado que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal<sup>34</sup>; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, **debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales**, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.
79. De igual forma, se ha señalado que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, así como proporción entre la cuantía de la pena y la lesión al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado, en tanto que las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la justificación de la cuantía de las penas que en los casos concretos deben aplicarse.
80. Es decir, atendiendo al contenido del principio de proporcionalidad contenido en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta y determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.
81. Asimismo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019**<sup>35</sup>, este Tribunal Pleno consideró que si una sanción penal se encuentra configurada legislativamente “de forma

---

*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>34</sup> Véase lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 562/2017, resuelto el seis de septiembre de dos mil diecisiete por unanimidad de votos. Voto en contra de consideraciones la Ministra Piña Hernández.

Así como el contenido de la jurisprudencia P./J. 102/2008, de rubro: **“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.”** publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, registro 168878.

<sup>35</sup> **Acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019**, resuelta el doce de noviembre de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa **“el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos**

fija”, es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional, pues tal inflexibilidad no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, es decir, con ello se impide que el juez tome en cuenta para su aplicación, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo<sup>36</sup>.

82. En el caso, la norma impugnada prevé que, cuando en la comisión de delitos fiscales intervengan o participen auditores, notificadores, técnicos fiscales, contadores, economistas, abogados o peritos, o de alguna otra profesión, o personas que tengan el carácter de autoridad fiscal, independientemente de las penas que les correspondan conforme al delito de que se trate en este Código, se les inhabilitará para ejercer su profesión o actividad, hasta por tres años, **“o definitivamente”**, según lo resuelva el Juez, conforme a las reglas generales establecidas en el Código Penal para el Estado de Veracruz.
83. Al respecto el artículo 84, primer párrafo, del referido Código Penal local<sup>37</sup> determina que los jueces al pronunciar sentencia impondrán las penas y medidas de seguridad que estimen justas, aplicando su

---

**establecidos en la fracción IV de este artículo”,** del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que reconocía como pena adicional a las diversas establecidas en el Título Séptimo - referente al catálogo de los “Delitos por hechos de corrupción”- del propio Código Penal para el Estado de Jalisco, la inhabilitación de los servidores públicos, misma que podía ser impuesta desde los treinta años hasta en forma perpetua.

La anterior declaratoria de invalidez fue aprobada por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. La señora Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron sólo por la invalidez de su porción normativa “hasta la inhabilitación perpetua”.

Y respecto a la fracción V, mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total de la fracción, González Alcántara Carrancá por la invalidez total de la fracción, Esquivel Mossa por la invalidez total de la fracción, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo por la invalidez total de la fracción, Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat por la invalidez total de la fracción y apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de la fracción. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de la porción normativa “perpetua”.

<sup>36</sup> Lo anterior, con base en el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 42/2009 de rubro: **“INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

<sup>37</sup> Código Penal para el Estado de Veracruz.

**“Artículo 84.-** Los jueces al pronunciar sentencia impondrán las penas y medidas de seguridad que

prudente arbitrio dentro de los límites señalados en ese código, tomando en cuenta, inexcusablemente: los antecedentes y condiciones personales del responsable; la gravedad del delito y grado de temibilidad; los daños materiales y morales causados, la magnitud del daño al bien jurídico o el peligro al que hubiere sido expuesto; las circunstancias que concurrieron en el hecho y las condiciones personales del ofendido".

84. Visto lo anterior, este Pleno considera que la pena de inhabilitación definitiva establecida por el legislador local es contraria al artículo 22 constitucional, en tanto **su imposición impide realizar un ejercicio concreto de individualización en atención a las circunstancias del caso**, ya que cualquiera que fuera la conducta omitida o realizada y las circunstancias acaecidas, el **lapso de inhabilitación sería siempre en esos casos invariable**, con lo cual **cierra toda posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena**, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.
85. Por otra parte, al igual que se refirió en la diversa **acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019**, se estima que la ausencia de un parámetro para la imposición de la sanción por inhabilitación definitiva, también conlleva una **afectación en grado predominante a la libertad de trabajo**, reconocido en el artículo 5o. de la Constitución Federal, en tanto excluye en forma absoluta y total al infractor de poder ejercer ciertos cargos y profesiones en la entidad federativa (*auditores, notificadores, técnicos fiscales, contadores, economistas, abogados o peritos, o de alguna otra profesión*), con entera independencia, de la naturaleza o el tipo de funciones que se relacionen con el cargo respectivo.

---

*estimen justas, aplicando su prudente arbitrio dentro de los límites señalados en este código, tomando en cuenta, inexcusablemente: los antecedentes y condiciones personales del responsable; la gravedad del delito y grado de temibilidad; los daños materiales y morales causados, la magnitud del daño al bien jurídico o el peligro al que hubiere sido expuesto; las circunstancias que concurrieron en el hecho y las condiciones personales del ofendido.*

*En caso de que el sujeto activo sea delincuente primario y tenga, al cometer el ilícito, una edad entre dieciséis y dieciocho años, los jueces podrán disminuir hasta en un tercio las penas que correspondan, fundando y razonando debidamente su resolución.*

*Cuando al sujeto activo, por haber sufrido consecuencias graves en su persona o por su precario estado de salud, le fuere notoriamente innecesaria e irracional la imposición de una pena privativa de libertad, el juez, de oficio o a petición de parte, podrá sustituirla por una medida de seguridad, motivando su resolución con apoyo siempre en dictámenes de peritos.*

*Cuando el inculcado pertenezca a una comunidad indígena, se tomará en consideración el grado de diferencia cultural que guarde con relación a la media del Estado, así como los usos, costumbres y tradiciones culturales características de su comunidad, en los términos que les reconozca la ley."*

86. Tales restricciones y limitaciones significativas se ven agravadas si se toma en cuenta que **se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio**; por tanto, el grado de la severidad de la pena analizada se encuentra configurada de manera **excesiva y desproporcional**.
87. Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo de la persona, sin sujeción alguna a temporalidad determinada y, por ende, que acompaña al infractor por el resto de su existencia, **resulta contraria a la proscripción estatal de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano**<sup>38</sup>.
88. La anterior consideración se ve reforzada si se tiene en cuenta que su imposición **resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal**, pues permitir imponer una pena que restrinja gravemente al infractor en el ejercicio de sus derechos y libertades, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona, lo que, como indica la accionante, trasciende a una **violación al derecho a la reinserción social** de las personas que hayan cumplido una pena, porque se les niega la posibilidad de desempeñar su profesión de por vida, lo cual es también desproporcionado.
89. Así, la permanencia vitalicia de la sanción genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso", "inadecuado" para poder ejercer su profesión, o bien, laborar al servicio del Estado.
90. En ese sentido, se considera que la sanción de inhabilitación vulnera los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

---

<sup>38</sup> **Amparo directo en revisión 2556/2011**, resuelto por la Primera Sala en sesión de veinticinco de enero de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

91. Similares consideraciones ha sostenido este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, 59/2019 y su acumulada 60/2019, 81/2019, 80/20/21<sup>39</sup> y 130/2021<sup>40</sup>**.
92. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 101, en la porción normativa que dice: “o definitivamente,”**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**VI.5. Análisis del artículo 102 impugnado. Suspensión de derechos laborales de servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión.**

93. En su **quinto concepto de invalidez**, la **CNDH** cuestiona la validez del **artículo 102** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, a su parecer, viola el principio de presunción de inocencia al permitir que se suspendan los derechos laborales de una persona, aun cuando no exista resolución que la declare como responsable del delito.
94. Sostiene que el legislador otorgó una sanción anticipada que se traduce en un trato de culpable a las personas que aún no han sido sancionadas por un juez y condenadas por la comisión de un ilícito

<sup>39</sup> **Acción de inconstitucionalidad 80/2021**, resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf apartándose de consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Ríos Farjat apartándose de consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 130 Ter, párrafo último, en su porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular.

<sup>40</sup> **Acción de inconstitucionalidad 130/2021**, resuelta en sesión de diez de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de consideraciones, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, apartándose de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 205 Bis, párrafo penúltimo, en su porción normativa “En caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

penal, cuya consecuencia será la de perder, por un tiempo indeterminado, el goce de sus derechos laborales.

95. Finalmente, señala que el precepto controvertido también genera incertidumbre jurídica, porque no existe claridad respecto del momento en el cual surtirá efectos la privación de los derechos laborales de la persona servidora pública sujeta a proceso penal, ya que dispone que será a partir de que “se dicte auto de formal prisión”, institución jurídica que ya no se encuentra regulada en la legislación única procesal penal que rige en el territorio mexicano.
96. La norma impugnada establece lo siguiente:

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

***“Artículo 102. Los servidores públicos a quienes se impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, serán suspendidos en sus derechos laborales, a partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión, se (sic) emitida la resolución del proceso penal y que haya causado estado, el superior jerárquico del inculcado procederá a:***

***I. Si resultare inocente, ordenar la restitución de sus derechos; o***

***II. Si resultare culpable, ordenar el cese definitivo y turnar el expediente a la autoridad competente para que determine su inhabilitación.”***

97. Es **fundado** el concepto de invalidez que se hace valer.
98. Ahora bien, el principio de presunción de inocencia está reconocido en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>41</sup>, así como en los artículos 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y

<sup>41</sup> **Constitución Federal.**

**“Art. 14.- (...)**

**(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2005)**

*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.*

*(...).”*

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)**

**Art. 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.*

*(...).”*



14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>42</sup>. Este principio garantiza que toda persona debe ser tratada como inocente mientras no se demuestre su responsabilidad penal mediante una sentencia firme.

99. La extinta Primera Sala de este Tribunal Constitucional reiteró en diversos precedentes que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que **nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión**, lo que significa que la presunción de inocencia la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos.<sup>43</sup>

---

*“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)*

*Art. 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. (...)*

*B. De los derechos de toda persona imputada:*

*I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; (...).”*

<sup>42</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

**“Artículo 8. Garantías Judiciales (...)**

**2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...).”**

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**“Artículo 14. (...)**

**2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley. (...).”**

<sup>43</sup> **Tesis aislada 1a. I/2012 (10a.), de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en diversos asuntos que el principio de presunción de inocencia es un derecho universal que se traduce en que nadie puede ser condenado si no se comprueba plenamente el delito que se le imputa y la responsabilidad penal en su comisión, lo que significa que la presunción de inocencia la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos. Por otra parte, el Tribunal en Pleno sustentó la tesis aislada P. XXXV/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 14, con el rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**, en la que estableció que en la Ley Suprema, vigente en ese entonces, no estaba expresamente establecido el principio de presunción de inocencia, pero de la interpretación armónica y sistemática de sus artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 19, primer párrafo, 21, primer párrafo, y 102, apartado A, segundo párrafo, se advertía que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardaban implícitamente el diverso de presunción de inocencia. De ahí que el perfeccionamiento de la justicia penal en nuestro país ha incidido en que este principio se eleve expresamente a rango constitucional a partir de la reforma publicada en el Diario

100. Asimismo, dicha Sala reconoció que tal principio tiene una **doble dimensión**: una como **regla probatoria**<sup>44</sup> y otra como **regla de trato procesal**<sup>45</sup> y **extraprocesal**<sup>46</sup>, lo cual impide que una persona

Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, para quedar ahora contenido en el artículo 20, apartado B, denominado: 'De los derechos de toda persona imputada', que en su fracción I, establece: 'I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa"', publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3, página 2917, registro 2000124.

<sup>44</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.)**, de rubro y texto: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como "estándar de prueba" o "regla de juicio", en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpadados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar", publicada en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 476, registro 2006091.

<sup>45</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.)**, de rubro y texto: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL**. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como "regla de trato procesal" o "regla de tratamiento" del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.", publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 497, registro 2006092.

<sup>46</sup> **Tesis aislada 1a. CLXXVII/2013 (10a.)**, de rubro y texto: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. INFLUENCIA DE SU VIOLACIÓN EN EL PROCESO PENAL**. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que como regla de trato, el derecho fundamental a la presunción de inocencia exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito, sea tratada como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie, pues puede ser el caso de que ciertas actuaciones de los órganos del Estado -sin limitarlos a quienes intervienen en la función jurisdiccional propiamente dicha- incidan negativamente en dicho tratamiento. En este sentido, la violación a esta faceta de la presunción de inocencia puede afectar de una forma grave los derechos relativos a la defensa del acusado, ya que puede alterar la evolución del proceso al introducir elementos de hecho que no se correspondan con la realidad y que, en el ánimo del tribunal, y sobre todo de las víctimas y de los posibles testigos, actúen después como pruebas de cargo en contra de los más elementales derechos de la defensa. Así, la presunción de inocencia como regla de trato, en sus vertientes procesal y extraprocesal, incide tanto en el proceder de las autoridades en su consideración

sea objeto de sanciones, estigmas o privaciones de derechos sin haber sido declarada culpable mediante resolución firme.

101. Como estándar de prueba o regla de juicio, la presunción de inocencia comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.
102. Por su parte, la entonces Segunda Sala de este Alto Tribunal estableció que el principio de presunción de inocencia en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el **derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no participe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad**; por ende, **otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia**.<sup>47</sup>
103. Acorde con lo expuesto, en el caso, la norma impugnada suspende los derechos laborales de servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, ***"a partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión, se (sic) emitida la resolución del proceso penal y que haya causado estado"***, siendo que el superior jerárquico procederá a

---

*a la condición de inocente de la persona, como con la respuesta que pueda provenir de las demás partes involucradas en el juicio. Particularmente, la violación a la regla de trato de la presunción de inocencia puede influir en un proceso judicial cuando la actuación indebida de la policía que pretenda manipular la realidad, tienda a referirse a: (i) la conducta, credibilidad, reputación o antecedentes penales de alguna de las partes, testigos o posibles testigos; (ii) la posibilidad de que se produjere una confesión, admisión de hechos, declaración previa del imputado o la negativa a declarar; (iii) el resultado de exámenes o análisis a los que hubiese sido sometido alguien involucrado en el proceso; (iv) cualquier opinión sobre la culpabilidad del detenido; y, (v) el hecho de que alguien hubiera identificado al detenido, entre muchas otras..", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 563, registro 2003692.*

<sup>47</sup> Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de rubro: **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1186, registro 172433.

restituirle sus derechos, en caso de que resultare inocente; o bien, si resultare culpable, ordenará el cese definitivo y turnará el expediente a la autoridad competente para que determine su inhabilitación.

104. Este Pleno observa que la suspensión de los derechos laborales con motivo de la mera existencia de un auto de vinculación a proceso —o su equivalente, a que hace referencia la norma impugnada, anterior a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, esto es, el auto de formal prisión— constituye una **sanción anticipada que transgrede el principio de presunción de inocencia**, porque se impone una consecuencia gravosa sin haberse determinado la responsabilidad penal del servidor público. En otras palabras, **se da un trato de culpable sin sentencia**, lo cual es inadmisibles en un Estado constitucional de derecho.
105. En efecto, la medida que contempla el artículo impugnado se configura como una **afectación anticipada a los derechos laborales del servidor público que opera sin el debido juicio de reprochabilidad**, lo que constituye una vulneración directa a la presunción de inocencia.
106. Por otra parte, como se adelantó, la norma impugnada remite como condición para la suspensión de derechos al **“auto de formal prisión”**, figura procesal que, como bien indica la accionante, **ya no existe** en el orden jurídico nacional, desde la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio<sup>48</sup>, previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ordenamiento procesal que fue implementado de forma escalonada en las entidades federativas, conforme a las declaratorias emitidas por el Congreso de la Unión, y su entrada en vigor plena a nivel nacional tuvo lugar, por disposición transitoria, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> **Reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2018.** “Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.”

<sup>49</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

107. En efecto, el artículo 19 constitucional<sup>50</sup> y la legislación procesal única actualmente vigente han sustituido esa figura jurídica por el **“auto de vinculación a proceso”**, razón por la cual la redacción del artículo analizado introduce un alto grado de incertidumbre jurídica, pues **no existe claridad respecto del momento procesal que activa la suspensión de derechos**. Esta deficiencia genera un estado de indefensión y desprotección para las personas servidoras públicas sujetas a proceso penal.
108. Se estima necesario recordar que el artículo 19 de la Constitución Federal, fue modificado con motivo de las reformas del mes de junio de dos mil ocho, con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, ello acorde con el principio de presunción de inocencia, habiéndose estimado conveniente establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto.
109. La reforma al citado precepto constitucional tuvo su origen en un proceso que se integró con diez iniciativas de diversas fechas, respecto de las cuales resulta ilustrativo, para efectos de este estudio, hacer referencia a la exposición de motivos de la iniciativa formulada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la que se sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

**“Artículo 19. Se propone modificar este artículo para distinguir los supuestos y consecuencias del auto de formal prisión respecto del diverso auto actualmente denominado ‘de sujeción a proceso’ y al que esta propuesta llama auto de vinculación a proceso. Este cambio obedece a la necesidad de abandonar el concepto de ‘sujeción’, de cuño inquisitorio.**

---

**“ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia**

*Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.*

*En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.*

*En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.”*

<sup>50</sup> **Constitución Federal.**

**“(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)**

**Art. 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. (...).”**



A diferencia del auto de formal prisión, que amerita la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el auto de vinculación a proceso se sustenta únicamente en la existencia de un hecho punible, sin implicar la imposición de la prisión preventiva, aunque sí otras medidas cautelares menos lesivas, como la prohibición de abandonar una determinada circunscripción territorial.

(...)

De esta forma, la vinculación a proceso permite que el costo del acceso a la jurisdicción no sea la prisión preventiva: al disminuirse las exigencias probatorias para dar intervención al juez, se facilita la investigación y se permite que el imputado haga valer sus derechos ya no ante su acusador, sino en la sede adecuada, con la imparcialidad necesaria que sólo puede garantizarse por un juez ajeno a los intereses procesales de la acusación.

(...)

#### **DERECHOS DE LAS PERSONAS INculpADAS**

La primera fracción se refiere a la presunción de inocencia, que es un principio universalmente aceptado. Dicha presunción debe valer a lo largo de todo el proceso penal. (...) Consecuentemente, en esta misma fracción se propone delimitar el uso de la prisión preventiva de acuerdo con lo que ordenan distintos tratados internacionales según los cuales la privación de la libertad de manera cautelar solamente puede llevarse a cabo de forma excepcional; es decir, la regla general debe ser que una persona permanezca libre durante su proceso hasta en tanto no se emita una sentencia condenatoria en su contra.

(...)

Aparte del significado que el uso indiscriminado de la prisión preventiva tiene en relación la presunción de inocencia, hay que añadir consideraciones de carácter económico para demostrar la necesidad de que su uso se limite. (...)

110. Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Origen, con respecto a la reforma constitucional señalada, se refirió lo siguiente:

#### **“Artículo 19**

##### **Cambio de denominación: auto de vinculación**

En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justamente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el ministerio público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará exigiendo, no obstante, acreditar el supuesto material.

##### **Estándar para el supuesto material**



*Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el ministerio público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el ministerio público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio.”*

111. De lo visto se aprecian tres cuestiones que resultan de especial trascendencia con motivo de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, a saber: 1. La intención de abandonar el sistema penal inquisitorio (de manera expresa se sostiene que ésta es la intención al sustituir el auto de sujeción a proceso por el de vinculación a proceso); 2. La adopción del principio de presunción de inocencia; y, 3. El reconocimiento expreso de que dicho principio opera frente a la prisión preventiva la cual, como consecuencia de éste, debe disminuirse.
112. Ahora bien, atento a lo señalado, conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica que se reconocen en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda norma que imponga consecuencias gravosas a las personas debe ser **clara, precisa y previsible**; sin embargo, esto no ocurre en la norma impugnada, pues la referencia a una figura procesal inexistente en el orden jurídico procesal penal mexicano, impide saber con certeza en qué momento se surtirán los efectos de la norma; aunado a que el precepto analizado no se encuentra correctamente redactado, en la parte que señala: **“a partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión, se (sic) emitida la resolución del proceso penal y que haya causado estado, el superior jerárquico del inculpado procederá”**, lo que genera dudas a partir de cuándo y hasta qué momento es que surte efectos la hipótesis que prevé.
113. En esos términos, es de concluirse que la norma impugnada resulta **inconstitucional**, por vulnerar los principios de **presunción de inocencia y seguridad jurídica**, reconocidos en los artículos 14, 16 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever una suspensión de derechos laborales que se activa antes de que exista una resolución definitiva que declare la culpabilidad del servidor público, y al remitirse a una figura procesal derogada, generando incertidumbre respecto de su aplicación.

114. No pasa inadvertido a esta conclusión, que en términos del artículo 32, fracción II, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz<sup>51</sup>, establece como causa de suspensión temporal de derechos laborales ***“la prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria”***, Es decir, ***la norma burocrática delimita con claridad el momento en que el trabajador queda suspendido en esos derechos***, concretamente, cuando se encuentra privado preventivamente de su libertad. Sin embargo, a diferencia de ese supuesto específico, la disposición que aquí se analiza presenta un carácter ***genérico y sobreinclusivo***, al prever —de manera automática y sin distinción— la suspensión de derechos laborales en todos los casos en que se dicte un ***“auto de formal prisión”***, sin importar si ello conlleva o no la privación efectiva de la libertad personal.
115. Por tanto, lo procedente es declarar la ***invalidez*** del **artículo 102** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**VI.6. Análisis del artículo 100 impugnado. La persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente.**

116. En una parte de su ***sexto concepto de invalidez***, la **CNDH** impugna el **artículo 100** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual establece que la persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente, lo cual considera violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica, porque el Congreso local legisló en una materia en la cual carece de competencia, ya que corresponde al Congreso de la Unión, a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal, regular los beneficios a los que puede acceder una persona que ha sido condenada, así como los respectivos requisitos.
117. En ese sentido, señala que tales beneficios se encuentran regulados en los artículos 136 a 151 contenidos en el Título Quinto de la Ley Nacional citada, denominado ***“Beneficios Preliberacionales y Sanciones no privativas de libertad”***, dentro de los que se encuentran comprendidos la libertad condicionada, libertad anticipada, sustitución, suspensión temporal de pena, entre otros.

---

<sup>51</sup> **Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.**

**“Artículo 32.- Son causa de suspensión temporal: (...)**

**III.- La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses de la Entidad Pública, tendrá ésta la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél; (...).”**

118. La norma impugnada establece lo siguiente:

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

***“Artículo 100. La persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que establece el Código Penal para el Estado, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente.”***

119. Es **fundado** lo que se alega.
120. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017**, este Tribunal Pleno precisó cuatro criterios que han sido reiterados a fin de determinar si ciertas disposiciones emitidas por las legislaturas locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional<sup>52</sup>.
121. El primero se relaciona con el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto, que fue ***“la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional”***<sup>53</sup>, en forma tal que, cuando esa reforma entró en vigor, **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes**, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.
122. En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia **“procedimental penal”**, se debe atender a los contenidos del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; se debe atender a las leyes correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.

<sup>52</sup> **Constitución Federal.**

***“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)***

***XXI. Para expedir: (...)***

***c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.”***

<sup>53</sup> Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.

123. El tercero se refiere a que, dado que (1) la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal y (2) el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema —específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos—, se resolvió que **a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>54</sup>, como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.**
124. Finalmente, **se precisó que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar.** Así, este Tribunal Constitucional ha reconocido que es válido que regulen **cuestiones propiamente orgánicas**<sup>55</sup> o que emitan la ***“legislación complementaria que resulte necesaria para***

---

<sup>54</sup> Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. Ahí se sostuvo que: “todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales”, página 44.

<sup>55</sup> En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir **por completo** la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: “Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales.

Incluso, **se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales”.**

**la implementación**", en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>56</sup> En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho

125. Ahora bien, el artículo 1<sup>57</sup> de la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, dispone que tiene por objeto:

- I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;
- II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

126. Asimismo, conforme a su artículo 2<sup>58</sup>, las disposiciones de esa Ley Nacional son de son de orden público y **de observancia general en la Federación y las entidades federativas**, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad **por**

---

<sup>56</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

*"Artículo Octavo. Legislación complementaria*

*En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."*

<sup>57</sup> **Ley Nacional de Ejecución Penal.**

*"Artículo 1. Objeto de la Ley*

*La presente Ley tiene por objeto:*

*I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;*

*II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y*

*III. Regular los medios para lograr la reinserción social.*

*Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley."*

<sup>58</sup> **Ley Nacional de Ejecución Penal.**

*"Artículo 2. Ámbito de aplicación*

*Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley. Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.*

*En lo conducente y para la aplicación de esta Ley deben atenderse también los estándares internacionales."*

delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esa Ley

127. Ahora, como bien señala la accionante, la Ley Nacional de Ejecución Penal, dedica su Título Quinto a los **“Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad”**, el cual se compone de los siguientes Capítulos:

- Capítulo I. Libertad Condicionada. Artículos 136 a 140;
- Capítulo II. Libertad Anticipada. Artículo 141;
- Capítulo III. Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas. Artículos 142 a 144;
- Capítulo IV. Permisos Humanitarios. Artículos 145;
- Capítulo V. Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria. Artículos 146 a 151;
- Capítulo VI. Sanciones y Medidas Penales no Privativas de la Libertad. Artículos 152 a 167;
- Capítulo VII. Medidas de Seguridad. Artículo 168;
- Capítulo VIII. Justicia Terapéutica. Artículos 169 a 189;
- Capítulo IX. De las Medidas de Seguridad de las Personas Inimputables. Artículos 190 a 197; y
- Capítulo X. Reglas Comunes. Artículos 198 a 199.

128. De lo visto, resulta claro que el Congreso de la Unión, a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal, regula los sustitutivos penales y beneficios preliberacionales, su naturaleza, características y consecuencia legales, así como los requisitos de procedibilidad para que el sentenciado pueda acceder a ellos.

129. En esa medida, como alega la Comisión Nacional accionante, al regular el artículo impugnado, aspectos que ya se encuentran establecidos en la referida Ley Nacional, en lo relativo a los beneficios preliberacionales, ello conlleva a una invasión por parte del legislador local a la competencia exclusiva que en dicha materia tiene consagrado el Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>59</sup>, lo cual se

---

<sup>59</sup> **Constitución Federal.**

**“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)**

**XXI. Para expedir: (...)**

**(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)**

**c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.”**



traduce, además, en una **violación al principio de legalidad, así como al derecho de seguridad jurídica de las personas**, pues se genera incertidumbre jurídica, tanto para los operadores jurídicos como para los justiciables, en torno a los beneficios a que pueden acceder las personas sentenciadas y que puedan ser decretadas por la autoridad competente, pues con ello se propicia la duplicidad de la legislación en materia procedimental penal.

130. Es de señalarse que la previsión normativa impugnada **no puede ser considerada como una disposición que resulte necesaria para la implementación del referido Código Nacional de Procedimientos Penales**, en términos de su artículo Octavo Transitorio, pues **la regulación impugnada encuadra claramente dentro del aspecto adjetivo de la materia penal**, al referirse a los beneficios que pueden solicitar las personas privadas de la libertad ante la autoridad competente, en caso de cumplir con los requisitos fijados en el ordenamiento nacional, y a la ejecución de las sanciones no privativas de la libertad.
131. Así, atento a que la disposición impugnada regula, materialmente, cuestiones que corresponden de manera única y exclusiva al Congreso de la Unión, es que **se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad**, garantizados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 73, fracción XXI, inciso c), de ese Magno Ordenamiento, siendo que, en el caso, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz invadió la competencia exclusiva de la Federación en la materia referida.
132. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 100** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

#### **VI.7. Análisis del artículo 106 impugnado. Supletoriedad del Código de Procedimientos Penales local.**

133. En otra parte de su **sexto concepto de invalidez**, la **CNDH** impugna el **artículo 106** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar que viola el derecho a la seguridad jurídica, en la medida en que establece un indebido régimen de supletoriedad al Código de Procedimientos Penales local, en tanto que dicha codificación se encuentra abrogada, con motivo de la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce.

134. La norma impugnada establece lo siguiente:

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

***“Artículo 106. Para los delitos señalados en este Título se aplicarán supletoriamente las disposiciones de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz.”***

135. Es **fundado** el concepto de invalidez que se hace valer.

136. La supletoriedad de una ley respecto de otra ha sido entendida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas. Para lo anterior, cuatro requisitos son necesarios:<sup>60</sup>

- a) El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;
- b) La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;
- c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, **sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir**; y,
- d) **Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir**, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

137. Ahora bien, como se señaló, al Congreso de la Unión cuenta la facultad exclusiva para emitir la legislación única en materia procedimental penal que regirá en todo el territorio nacional, acorde con lo determinado en el artículo 73, fracción XXI, inciso c)<sup>61</sup>, de la Constitución Federal.

<sup>60</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: “SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.” Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065 y registro 2003161.

<sup>61</sup> **Constitución Federal.**

***“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)***

***XXI. Para expedir: (...)***

***(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)***

***c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.”***

138. En el régimen transitorio previsto por el Poder Reformador de la Constitución, se estableció que la legislación única en materia procedimental penal entraría en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis y que las leyes locales continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión<sup>62</sup>, mandato que se vio materializado con la expedición del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, el cual fue implementado de forma gradual en las entidades federativas, conforme a las declaratorias emitidas por el Congreso de la Unión, y cuya entrada en vigor plena a nivel nacional tuvo lugar, por disposición transitoria, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis<sup>63</sup>.
139. Al respecto, el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ***“Declaratoria por la que el Congreso de la Unión declara la entrada en vigor a nivel federal del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del 29 de abril de 2016, en los Estados de Campeche, Michoacán, Sonora y Veracruz; y a partir del 14 de junio de 2016 en los Estados de Baja California, Guerrero, Jalisco, Tamaulipas, así como en el archipiélago de las Islas Marías y en el resto del territorio nacional, a que se refieren los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”***<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> **“SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

*La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.”*

<sup>63</sup> **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

**“ARTÍCULO SEGUNDO.** Vigencia

*Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.*

*En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.*

*En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.”*

<sup>64</sup> Consultable en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/declara/cnpp.htm>

140. Atento a lo expuesto, en el caso, la norma impugnada, al remitir de manera supletoria a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz, viola el principio de legalidad y la seguridad jurídica, pues **remite a un ordenamiento que fue abrogado con la emisión, publicación y vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales**, atento a lo dispuesto en los artículos 14 y 16, en relación con el 73, fracción XXI, inciso c), todos de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.
141. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** del **artículo 106, en la porción normativa “y de Procedimientos Penales”** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

#### **VI.8. Análisis de los artículos 170 a 174 impugnados. Impuesto adicional.**

142. En su **séptimo concepto de invalidez**, la **CNDH** impugna los **artículos 170 a 174** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por establecer la obligación a cargo de los contribuyentes de pagar una contribución adicional cuyo objeto es gravar el pago por concepto de impuestos, derechos y productos municipales que hayan realizado los sujetos pasivos, lo cual, a su parecer, no atiende a su capacidad contributiva, por lo que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
143. Las normas impugnadas determinan lo siguiente:

#### **Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

##### **“CAPÍTULO VI**

##### **DE LA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL SOBRE INGRESOS MUNICIPALES**

**Artículo 170.** *Es objeto de esta contribución, la realización de pagos por concepto de impuestos, derechos y productos que establece este Código, excepto el relativo al Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles.*

**Artículo 171.** *Son sujetos de esta contribución, quienes realicen los pagos a que se refiere el artículo anterior.*

**Artículo 172.** *Es base de esta contribución el importe de los pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales.*

**Artículo 173. Esta contribución se causará y pagará, aplicando a la base que corresponda, las tarifas o tasas siguientes:**

**I. Siete y medio por ciento adicional sobre el impuesto predial;**

**II. Diez por ciento adicional sobre los impuestos sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos; y sobre fraccionamientos; y**

**III. Diez por ciento adicional sobre los derechos y productos que establece el presente Código.**

**Artículo 174. Esta contribución se liquidará y pagará junto con los impuestos, derechos o productos sobre los que recae y su pago se hará en el momento en que se haga el entero de estos últimos.**

144. Es **fundado** lo alegado.

145. Este Tribunal Pleno al resolver, entre otras, las **acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020, 107/2020** y, de manera reciente, la diversa **45/2024 y su acumulada 51/2024**<sup>65</sup>, ha sostenido, de manera reiterada, que las normas que establecen impuestos adicionales cuyo objeto sea la realización de pagos de impuestos y derechos municipales vulneran los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, así como el derecho de seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

<sup>65</sup> **Acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra Yasmín Esquivel Mossa (Ponente), sesión de **24 de octubre de 2019**.

**Acción de inconstitucionalidad 95/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), sesión de **22 de septiembre de 2020**.

**Acción de inconstitucionalidad 107/2020**, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Alberto Pérez Dayán (Ponente), sesión de **13 de octubre de 2020**.

**Acción de inconstitucionalidad 45/2024 y su acumulada 51/2024**, resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veinticuatro, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, denominado "Preceptos que prevén impuestos adicionales", consistente en declarar la invalidez del artículo primero, fracción I, inciso a), numeral 5, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Balleza, Batopilas de Manuel Gómez Morín, Coronado, Dr. Belisario Domínguez, Gómez Farías, Guazapares, Huejotitán, Julimes, Maguarichi, Manuel Benavides, Moris, San Francisco de Conchos, Temósachic y Valle de Zaragoza, del artículo 9 de la Ley de Ingresos del Municipio de Casas Grandes, de los artículos 24 y 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Delicias, del artículo 26, inciso a), numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, de los artículos 20 y 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosales y del artículo primero, fracción I, inciso a), numeral 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco del Oro, Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

146. En esos precedentes este Tribunal Pleno ha suscrito las consideraciones desarrolladas en la **contradicción de tesis 114/2013**<sup>66</sup>, en la que la extinta Segunda Sala de este Alto Tribunal determinó que los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, violaban el principio de proporcionalidad tributaria, porque establecían un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realizaran pagos de impuestos y derechos municipales.
147. Se sostuvo que un gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos quien la tiene en menor proporción. Asimismo, que las sobretasas tienen su fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal<sup>67</sup> y que son un instrumento tributario que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario —con el que comparte los mismos elementos esenciales— al que se le aplica un doble porcentaje en la base imponible, pues se pretende recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo con el fin de destinarlos a una actividad específica.
148. Asimismo, se retomó lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 29/2008**, en la que se distinguió entre las sobretasas y los impuestos adicionales, señalando que las sobretasas participan de los mismos elementos constitutivos del tributo primario, al que sólo se le aplica un doble porcentaje en la base gravable, mientras que en el caso de los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente al del impuesto primario.
149. Finalmente, se determinó que la expresión económica elegida por el legislador estatal para diseñar el hecho imponible no reflejaba la capacidad contributiva de los causantes, pues el impuesto adicional tenía por objeto la realización de pagos de impuestos y derechos municipales, lo que se corroboraba

---

<sup>66</sup> **Contradicción de tesis 114/2013**, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro José Fernando Franco González Salas (Ponente), sesión de 12 de junio de 2013. De esta contradicción derivó la **tesis 2a./J. 126/2013 (10a.)**, de rubro: **"IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVÉN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA"**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXIV, septiembre de 2013, tomo 2, página 1288, registro 2004487.

<sup>67</sup> **Constitución Federal.**

**"Artículo 115. (...)**

*IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. (...)."*



con el hecho de que la base del tributo se conformaba con el importe de los pagos de las contribuciones, por lo que se estimó que el hecho imponible no giraba en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica que previamente estuviera sujeta a una imposición mediante un impuesto primario, como en el caso de las sobretasas.

150. En el caso, se advierte que las normas impugnadas establecen tasas adicionales a quienes realicen pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales (excepto el relativo al impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles), en concreto: **7% adicional** sobre el impuesto predial; **10% adicional** sobre los impuestos sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos; y sobre fraccionamientos; y **10% adicional** sobre los derechos y productos que establece el propio Código Hacendario Municipal que se analiza, las cuales deberán liquidarse y pagarse junto con los impuestos, derechos o productos sobre los que recae y su pago se hará en el momento en que se haga el entero de estos últimos.
151. En otras palabras, dichos preceptos establecen los sujetos del impuesto controvertido, esto es, aquellas personas que realicen pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales; las tasas aplicables al monto que debe pagarse por los tributos relacionados, que en el caso son los impuestos predial, sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos, así como los derechos y productos previstos en el propio Código Hacendario Municipal; y la forma y los términos en que se hará el entero.
152. Tal delimitación permite concluir que los preceptos impugnados, en efecto, establecen un impuesto adicional, cuyos elementos esenciales se desglosan a continuación para una mayor claridad:

Sujetos pasivos	Personas que realicen pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales.
Objeto del impuesto	Pagos por concepto de los impuestos predial, sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos, así como los derechos y productos previstos en el propio Código Hacendario Municipal.
Base gravable	Monto, importe o producto total pagado de los impuestos mencionados.
Tasa	7% sobre el impuesto predial; 10% sobre los impuestos sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos; y sobre fraccionamientos; y

	<b>10%</b> sobre los derechos y productos que establece el propio Código Hacendario Municipal.
<b>Época de pago</b>	En el mismo acto en que se pague el concepto principal.

153. Visto lo anterior, este Tribunal Pleno estima que las **disposiciones impugnadas**, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto grava la realización de pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales, **contravienen los derechos de legalidad y de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria** reconocidos en la Constitución Federal.
154. En efecto, el impuesto adicional impugnado busca gravar la realización de pagos de los impuestos que realicen los sujetos pasivos, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esas obligaciones tributarias primigenias.
155. De esta forma, las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que **el impuesto adicional no atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes**, pues **los pagos de las contribuciones** (de los impuestos ahí señalados) **no es un aspecto que revele una manifestación de riqueza de las personas**.
156. Ahora bien, es preciso aclarar que el impuesto adicional impugnado se refiere a ciertos impuestos y derechos municipales, por lo que se podría pensar que se trata de una sobretasa de dichas contribuciones, a las que sólo se les aplica un doble porcentaje en la base gravable y con las que comparte los mismos elementos esenciales. No obstante, lo cierto es que **el impuesto adicional tiene por objeto gravar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mencionadas**, lo que se corrobora con el hecho de que **la base sobre la cual se calcula el monto del impuesto adicional se conforma con el monto, el importe o el producto pagado por las contribuciones referidas**. Por esta razón, lo que prevén los artículos impugnados es un impuesto adicional, y no una sobretasa.

157. Similares consideraciones fueron adoptadas por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021**<sup>68</sup>. Más recientemente al resolver la **acción de inconstitucionalidad 53/2023 y su acumulada 62/2023**.<sup>69</sup>
158. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 170 a 174** del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**VI.9. Análisis de los artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”, y 225, fracciones I, II, así como V, último párrafo.**

159. En su octavo concepto de invalidez, la **CNDH** impugna los **artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”, y 225, fracciones I, II, así como V, último párrafo**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues, a su parecer, establecen cobros injustificados y desproporcionados por el servicio de reproducción de información o documentos en copias simples y certificadas, así como por su búsqueda, en violación al principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
160. Las normas impugnadas disponen lo siguiente:

---

<sup>68</sup> **Acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021**, resuelta en sesión de **18 de noviembre de 2021**, por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de las consideraciones, Aguilar Morales por vulnerar el principio de proporcionalidad tributaria, Piña Hernández separándose de sus consideraciones, Ríos Farjat (Ponente), por consideraciones diversas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado “IMPUESTOS ADICIONALES”, consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de leyes de ingresos municipales del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

<sup>69</sup> **Acción de inconstitucionalidad 53/2023 y su acumulada 62/2023**, resuelta en sesión de **3 de octubre de 2023**, aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, denominado “Impuesto adicional”, consistente en declarar la invalidez de los artículos del Estado de **Chihuahua** que prevén una tasa del 4%. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz****“TÍTULO SEGUNDO****DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES MUNICIPALES**

**Artículo 195.** Las cuotas señaladas en este Título para certificados o copias certificadas se refieren a documentos expedidos en hojas de papel que no excedan de treinta y cinco centímetros de largo por veinticuatro centímetros de ancho y que no deberán contener más de ochenta renglones, por ambos lados; los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota.”

**“Artículo 225.** Las y los funcionarios facultados para prestar los servicios a que se refiere este Capítulo verificarán que previamente se hayan cubierto los derechos correspondientes.

Los derechos a que se refiere este artículo se causarán y pagarán, en UMAs, por la expedición de las certificaciones y los servicios siguientes:

**I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado** 1.0

**II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:**

**a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras** 0.25

**b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras** 0.30

**c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja** 0.25

En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, 0.25

(...)

**V. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:**

**a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio;**

**b) Por copias certificadas distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, por cada hoja o fracción; y**

**c) Por información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, por copia.**

El costo del envío de información corresponderá a las tarifas que apliquen las empresas de servicios de mensajería contratadas, así como a las determinadas por el Servicio Postal Mexicano, para el caso de envíos por correo certificado.

***En los casos a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, se cobrará:***

**1.50**

***(...).***

161. Ahora bien, debe señalarse que es criterio de este Tribunal Pleno que las disposiciones que no están vinculadas a los procedimientos de acceso a la información pública no deben analizarse a la luz del principio de gratuidad en materia de acceso a la información, sino en función de los principios de justicia tributaria<sup>70</sup>.
162. En el caso, de la revisión de las normas impugnadas se advierte que **únicamente la fracción V del artículo 225 impugnado se refiere a cobros derivados de solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado**, siendo que el resto de las normas impugnadas solo se relacionan a cobros de derechos derivados del servicio de expedición de copias, certificados o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda.
163. Atento a ello, el estudio de este apartado se dividirá en dos subapartados, el primero relacionado con los cobros por servicios de expedición de copias, certificados o certificaciones de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información; y el segundo, con los cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones, así como información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, relacionadas con el derecho de acceso a la información.

#### **VI.9.1. Cobros por servicios de expedición de copias, certificados o certificaciones de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información.**

164. En este punto se analizarán los **artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones**

<sup>70</sup> Similar estudio realizó el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad **27/2021** y su acumulada **30/2021** en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, **35/2021** en sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, **105/2020** en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, **93/2020** en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte y **107/2020** en sesión de trece de octubre de dos mil veinte.

**causarán doble cuota”, y 225, fracciones I y II, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo texto es el siguiente:**

<b>Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz</b>	
<b>“TÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES MUNICIPALES</b>	
<b>Artículo 195. Las cuotas señaladas en este Título para certificados o copias certificadas se refieren a documentos expedidos en hojas de papel que no excedan de treinta y cinco centímetros de largo por veinticuatro centímetros de ancho y que no deberán contener más de ochenta renglones, por ambos lados; los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota.”</b>	
<b>“Artículo 225. Las y los funcionarios facultados para prestar los servicios a que se refiere este Capítulo verificarán que previamente se hayan cubierto los derechos correspondientes.</b>	
<b>Los derechos a que se refiere este artículo se causarán y pagarán, en UMAs, por la expedición de las certificaciones y los servicios siguientes:</b>	
<b>I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado</b>	<b>1.0</b>
<b>II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</b>	
<b>a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras</b>	<b>0.25</b>
<b>b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras</b>	<b>0.30</b>
<b>c) En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja</b>	<b>0.25</b>
<b>En el caso a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda,</b>	<b>0.25</b>
<b>(...).”</b>	

165. De lo visto, se desprende que las normas anteriores establecen cobros por la expedición de copias certificadas, certificados o certificaciones de documentos, incluyendo la búsqueda de la información para expedirlos, los cuales se causarán y pagarán en la Unidad de Medida y Actualización (“UMA”)<sup>71</sup>. En concreto, se distinguen los siguientes supuestos:

<sup>71</sup> El valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en vigor a partir del primero de febrero de dos mil veinticinco corresponde \$113.14 (ciento trece pesos 00/14 M.N.), conforme a los valores publicados



- El artículo 195 prevé que las cuotas derivadas del Título Quinto, relativo a los derechos prestados por las dependencias y entidades municipales, para **certificados o copias certificadas**, se refieren a **documentos expedidos en hojas de papel que no excedan de 35 centímetros de largo por 24 centímetros de ancho y que no deberán contener más de 80 renglones, por ambos lados; pero si exceden esas dimensiones o renglones causarán doble cuota.**
- El artículo 225 prevé dos supuestos para el cobro de derechos:
  - 1) En su fracción I, por la expedición de ***“Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado”***, se prevé el cobro de 1.0 UMA (equivalente a \$113.14 pesos).
  - 2) En su fracción II, por la expedición de ***“Copias de documentos que obren en archivos municipales”***, se cobrará:
    - a) 0.25 UMA (equivalente a \$28.29 pesos), ***“Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras”***;
    - b) 0.30 UMA (equivalente a \$33.94 pesos), ***“Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras”***;
    - c) 0.25 UMA (equivalente a \$28.29 pesos), ***“En los casos a que se refieren los incisos anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja”***;
    - d) 0.25 UMA (equivalente a \$28.29 pesos), ***“por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda”***;

166. Este Tribunal Pleno ha analizado normas que prevén cobros de derechos por servicios de expedición de copias simples, certificadas, certificaciones, incluyendo la búsqueda de información, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020, 105/2020, 185/2021, 186/2021, 1/2022 y 5/2022, 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, 37/2022 y su acumulada

**40/2022, 42/2022<sup>72</sup>**, y, de manera reciente, las diversas **104/2023 y su acumulada 105/2023<sup>73</sup>, 135/2023<sup>74</sup> y 39/2024<sup>75</sup>**.

167. En dichos precedentes se ha sostenido que, para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas **derechos**, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, **acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.**

---

<sup>72</sup> **Acción 42/2022**, resuelta en sesión de 24 de octubre de 2022, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de los artículos que prevén cuotas menores a un peso, Piña Hernández, Ríos Farjat en contra del artículo 57, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pablo Huixtepec, Laynez Potisek en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Pérez Dayán en contra del artículo 97, fracciones de la VIII a la XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI.3, denominado “Cobros por la búsqueda de información, expedición de copias simples y certificadas”, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados en las porciones respectivas.

<sup>73</sup> **Acción 104/2023 y su acumulada 105/2023**, resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos 134 y 135, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos, no relacionadas con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

<sup>74</sup> **Acción 135/2023**, resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 53, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos”, consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Oaxaca, para el Ejercicio Fiscal 2023.

<sup>75</sup> **Acción 39/2024**, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil veinticuatro, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo 88, Esquivel Mossa (Ponente), Ortiz Ahlf separándose del párrafo 88, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 88, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Cobros por servicios de búsqueda de información y expedición de copias simples, certificadas y certificaciones de documentos, no relacionadas con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal del Año 2024.

168. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que, para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.
169. En esos términos, por lo que respecta a la expedición de **copias simples**, este Pleno ha observado que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado.
170. Por lo que **el costo de los materiales debe estar justificado de manera objetiva y razonable**, ya que este Pleno ha aceptado que, en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones con base en las que actúa, pero en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los insumos que utiliza el Estado. En suma, el legislador local debe justificar la cuota o tarifa correspondiente atendiendo al costo de los materiales que utilice para reproducir información.
171. Entonces, cobrar las cantidades previstas por el legislador por la reproducción de documentación en certificados o copias, sin que se advierta razonabilidad entre el costo de los materiales usados, tales como hojas y tinta, o que el legislador no haya justificado en forma alguna la tarifa respectiva **resulta desproporcionado e inequitativo**, pues no responde al gasto que efectuó el Estado y/o Municipio para brindar el servicio ni tampoco resulta objetivamente justificable que la tarifa cambie sin especificar si es por cada hoja o por un expediente completo.
172. En cuanto al servicio de **expedición de copias y su certificación**, que no se relacionan con el derecho de acceso a la información, este Alto Tribunal ha sostenido que deben ser analizados **a la luz del principio de justicia tributaria** y no del principio de gratuidad, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se **respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios** es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho, otorga o no un trato igual a los sujetos

que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.<sup>76</sup>

173. Por su parte, las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han precisado<sup>77</sup> lo siguiente:

- Que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.
- A diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento

realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

- La fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.
- El servicio que presta el Estado en este supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

---

<sup>76</sup> Criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **jurisprudencia P./J. 2/98**, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro 196934 y la diversa **P./J.3/98**, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro 196933.

<sup>77</sup> Acorde con la jurisprudencia **1a./J. 132/2011**, de la Primera Sala, de rubro: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro 160577, así como la tesis **2a. XXXIII/2010**, de la Segunda Sala, de rubro: **“DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274 y registro 164477.

- A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional, debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.
174. Visto lo anterior, a consideración de este Pleno, las cuotas previstas en las normas analizadas resultan **desproporcionales**, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio.
175. Esto, toda vez que, por una parte, el legislador local en el **artículo 195** impugnado dispuso que el pago de las cuotas previstas por la expedición de certificados o copias certificadas aplica sólo para documentos ***“que no excedan de treinta y cinco centímetros de largo por veinticuatro centímetros de ancho y que no deberán contener más de ochenta renglones, por ambos lados”***; y en caso de que se expidan ***“en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”***, todo lo cual **viola el principio de proporcionalidad tributaria**, dado que para la determinación de las cuotas se toma como base las **dimensiones de las hojas** en que se reproduce la información y el **número de renglones** que integra un texto, los cuales constituyen **elementos totalmente ajenos al costo de los materiales que efectivamente erogará el ente municipal para la prestación del servicio de reproducción de información, o incluso, su certificación, ni mucho menos puede tomarse de base para establecer una doble cuota en caso de exceder dichas dimensiones o renglones**.
176. Lo anterior es así, pues, como bien menciona la accionante, tal circunstancia podría dar lugar a cobros que no necesariamente impliquen la utilización de mayores materiales o recursos para la reproducción de la información (como tinta o papel), sino que **bastaría que las dimensiones o los renglones sean mayores a las enunciadas por la norma para que, en automático, se pague la doble cuota**.
177. Cabe destacar que las dimensiones utilizadas por el legislador como parámetro normativo en el artículo 195 impugnado (**35 cm x 24 cm**), **no corresponden a ningún formato estandarizado de papel reconocido por normas técnicas nacionales o internacionales**, lo cual evidencia que el parámetro adoptado por el legislador municipal carece de razonabilidad, por falta de una base técnica o administrativa objetiva que sustente los cobros que pretende.
178. En efecto, en el ámbito administrativo y documental, los formatos de papel estandarizados, e incluso utilizados comúnmente en la administración pública son: 1) el formato **A4**, definido por la **norma**

**internacional ISO 216<sup>78</sup>**, con una medida de **210 x 297 mm (21 x 29.7 cm)**; 2) el tamaño **carta**, usado principalmente en países de América, con dimensiones de **216 x 279 mm (21.59 x 27.94 cm)**; y 3) el tamaño **oficio o legal**, también de uso común en México y otros países latinoamericanos, con medidas de **216 x 356 mm (21.59 x 35.56 cm)**.

179. De estos tres formatos, el A4 es el más estandarizado a nivel global y el adoptado por la mayoría de las instituciones públicas en México. Por su parte, carta y oficio corresponden al **sistema anglosajón de unidades**, también conocido como **sistema imperial de medidas** (basado en pulgadas) y han sido tradicionalmente utilizados en países como Estados Unidos, y que México ha adoptado a través del **sistema métrico decimal** (en centímetros).
180. En ese sentido, la utilización de un formato como el previsto en el artículo 195 impugnado (**35 x 24 cm**), es, además de **desproporcionado, arbitrario y contrario al principio de seguridad jurídica**, pues su adopción **no obedece a ningún criterio técnico, normativo ni práctico ampliamente aceptado**.
181. Esta elección normativa, al apartarse de los formatos documentales comúnmente reconocidos, introduce una **medida atípica y confusa, que incluso dificulta su implementación práctica y genera incertidumbre jurídica** sobre el criterio que determina la cuantía aplicable en los derechos por servicios de certificaciones, máxime que, como se dijo, **ni siquiera se relaciona con el uso real de materiales o recursos relacionados con el costo para la reproducción de un documento**.
182. En consecuencia, el parámetro que adopta el artículo 195 analizado para el cobro de las cuotas respectivas, se apoya en una **distinción arbitraria que no refleja un incremento efectivo en el costo del servicio que prestaría el ente municipal, ni puede justificar la duplicación de la contribución que impone**.
183. Es de destacarse que, si bien en este estudio se ha realizado un análisis integral del contenido del artículo 195, primer párrafo, con el fin de contextualizar adecuadamente la porción normativa impugnada que dice: **“los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”**, la declaratoria de invalidez en este apartado se limita

---

<sup>78</sup> Consultable en:

<https://www.adobe.com/es/creativecloud/design/discover/guide-paper-sizes.html#:~:text=Formatos%20de%20papel%20de%20la,de%20Estados%20Unidos%20y%20Canad%C3%A1>



precisamente a esa porción normativa en atención a los límites del concepto de invalidez planteado por la accionante.

184. Por su parte, el **artículo 225, fracciones I y II, impugnado reproduce una lógica similar**, pues establecen tarifas diferenciadas en función de si el documento reproduce texto **a doble o un solo espacio**, sea por una o ambas caras de la hoja, distinción que **tampoco guarda una correspondencia objetiva y razonable con el costo real del servicio prestado por el ente municipal**, ya que ello no representa en sí mismo un aumento proporcional del uso de recursos públicos materiales (como papel, tinta o incluso energía eléctrica), ni tampoco un esfuerzo administrativo mayor que justifique las diferencias de las cuotas que prevé.
185. En lo que respecta a los **cobros por servicios de búsqueda de información generada o resguardada por dependencias o archivos municipales**, e incluso **con su consecuente certificación**, es de destacarse que este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 55/2023**<sup>79</sup>, en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como las diversas **18/2023 y su acumulada 25/2023**<sup>80</sup>, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, ha declarado la invalidez de ese tipo de normas y ha reconocido que, a la luz de los principios tributarios que derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, tales cobros **no resultan proporcionales**, al no guardar un equilibrio razonable con el costo de los materiales para la prestación de ese servicio, en la medida en que **la búsqueda de datos o información requiere menores recursos que la expedición de copias simples o lo que implica certificar un documento, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin que ello genere costos adicionales para el Estado**.
186. Al tratarse de derechos por la prestación de servicios, la cuota o tarifa debe atender a los costos que para el municipio representa prestar ese servicio, en el caso de búsqueda de documentación e información es una actividad que se realiza por un funcionario público, **actividad que es inherente al trabajo que realiza en la administración pública municipal y que no necesariamente le genera costos adicionales al municipio**, más allá del salario del respectivo funcionario público.

<sup>79</sup> **Acción 55/2023**, resuelta en sesión de 24 de agosto de 2023, por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo (Ponente), Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

<sup>80</sup> **Acción 18/2023 y su acumulada 25/2023**, resuelta en sesión de 29 de agosto de 2023, por unanimidad de votos.

187. La búsqueda de información y documentación por un funcionario público es una **actividad inherente a las funciones que realiza en la administración pública municipal**; de modo que, al realizar esas actividades no puede existir un lucro o ganancia, únicamente se pueden cobrar los costos generados por prestar el servicio, sin embargo, en el caso no se advierte que para la búsqueda de documentación e información se requieran materiales adicionales a la actividad misma del funcionario público.
188. Si bien es posible que se generen costos por la reproducción de información y documentación solicitada, así como su eventual certificación, lo que en este caso se grava es solamente la búsqueda que realiza el servidor público, lo cual **no genera costos adicionales a las autoridades municipales pues tienen a su cargo el resguardo de los archivos municipales**.
189. En ese sentido, resulta desproporcionado que el cobro adicional por la **búsqueda de documentos** se base en el número de años comprendidos por la búsqueda, sin considerar si efectivamente se erogó un mayor esfuerzo técnico, tiempo de búsqueda o recursos humanos, lo que puede derivar en **cuotas excesivas frente al costo obtenido**, afectando el equilibrio que exige el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional.
190. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria **impone al legislador el deber de establecer tributos que guarden relación razonable con la capacidad económica del contribuyente y con el costo real del servicio prestado**, cuando se trata de derechos. Así, cuando se establecen cuotas por servicios públicos, éstas deben guardar correspondencia con los gastos que efectivamente representa su prestación, y no deben fijarse con base en criterios arbitrarios, desproporcionados o ajenos al servicio en cuestión.
191. Ello es así, pues en el caso de derechos por servicios, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para el Estado**, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado. En todo caso, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por la prestación del servicio, de lo contrario se vulneraría el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
192. Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 195, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”, y 225, fracciones I y II, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

**VI.9.2. Cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones e información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, así como por la búsqueda de información, relacionadas con el derecho de acceso a la información.**

193. En esta parte se analiza el artículo **225, fracción V**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el cual se prevén cobros derivados de solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz. Dicha norma dispone lo siguiente:

**Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz**

*“Artículo 225. Las y los funcionarios facultados para prestar los servicios a que se refiere este Capítulo verificarán que previamente se hayan cubierto los derechos correspondientes.*

*Los derechos a que se refiere este artículo se causarán y pagarán, en UMAs, por la expedición de las certificaciones y los servicios siguientes:*

*(...)*

*V. Por solicitudes de información conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado:*

*a) Por copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio;*

*b) Por copias certificadas distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, por cada hoja o fracción; y*

*c) Por información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, por copia.*

*El costo del envío de información corresponderá a las tarifas que apliquen las empresas de servicios de mensajería contratadas, así como a las determinadas por el Servicio Postal Mexicano, para el caso de envíos por correo certificado.*

*En los casos a que se refiere esta fracción, además de los derechos que establecen los incisos que anteceden, se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, se cobrará:*

*1.50*

*(...).”*

194. Como se aprecia, esta norma **se encuentra directamente relacionada con el ejercicio del derecho de acceso a la información**, que reconoce el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al derivar de solicitudes sustentadas en la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública local; en consecuencia, el análisis constitucional se desarrollará a la luz de los principios aplicables a este derecho.

195. **Este Tribunal Pleno ha analizado normas de contenido similar, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 15/2019, 18/2019, 93/2020, 105/2020 y, de manera reciente, las diversas 3/2023 y sus acumuladas<sup>81</sup>, 26/2024<sup>82</sup> y 40/2024 y su acumulada<sup>83</sup>.**
196. En dichos precedentes se ha tenido en cuenta que, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, así como también la **acción de inconstitucionalidad 15/2019**, este Tribunal Pleno indicó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio del dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en específico, del dictamen de la Cámara de Diputados, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo

---

<sup>81</sup> **Acción de inconstitucionalidad 3/2023 y sus acumuladas 4/2023, 5/2023, 6/2023, 7/2023, 8/2023, 9/2023, 10/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023, 21/2023, 24/2023, 48/2023 Y 57/2023**, resuelta en sesión de once de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (Ponente), Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 54 y 60, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, referente al cobro por reproducción de información solicitada relacionada con el acceso a la información pública, consistente en declarar la invalidez del artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023.

<sup>82</sup> **Acción de inconstitucionalidad 26/2024**, resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil veinticuatro, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales separándose de los párrafos del 87 al 93, Pardo Rebolledo separándose del párrafo 97, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Cobro por la expedición de copias simples y certificadas de documentos, así como la reproducción de documentos en medios magnéticos relacionados con el derecho de acceso a la información pública”, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Campeche, para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>83</sup> **Acción de inconstitucionalidad 40/2024 y su acumulada 48/2024**, resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat (Ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado “Cobros por digitalización, búsqueda y reproducción de información”, en su subapartado A, denominado “Reproducción de información que se relaciona con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de los artículos analizados contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal 2024. Las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

solicite el interesado, de modo que los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma considerada.

197. También se dio noticia de que al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 5/2017**, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, este Pleno analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes, estableciendo, en lo que interesa, que al emitir la referida ley general el legislador enfatizó que el principio de gratuidad constituye una máxima fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información y que, entre sus objetivos, está evitar la discriminación, pues pretende que todas las personas sin importar su condición económica puedan acceder a ella, de modo que sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.
198. En ese precedente de dos mil diecisiete se concluyó que el texto constitucional es claro al establecer la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.
199. Así, conforme, entre otros, a los artículos 1, 2, fracciones III y IV, 15, primer párrafo, 126, fracción III, 135, 136 y 143<sup>84</sup> de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente,

---

<sup>84</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

**“Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información pública y sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar el derecho humano al acceso a la información y promover la transparencia y rendición de cuentas.”

**“Artículo 2.** Esta Ley tiene por objeto: [...]

**III.** Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública;

**IV.** Establecer procedimientos sencillos y expeditos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que permitan garantizar condiciones homogéneas y accesibles para las personas solicitantes; [...].”

**“Artículo 15.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y solo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

[...].”

**“Artículo 126.** Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

[...]

**III.** La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal,

publicada el veinte de marzo de dos mil veinticinco, el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable de los mismos.

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

---

*siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos. [...].”*

**“Artículo 135.** El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por la persona solicitante. Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá justificar el impedimento, y notificar al particular la disposición de la información en todas las modalidades que permita el documento de que se trate, procurando reducir, en todo momento, los costos de entrega.”

**“Artículo 136.** Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

*La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.*

*Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.”*

**“Artículo 143.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

**I.** El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

**II.** El costo de envío, en su caso, y

**III.** El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

*Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que la persona solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.*

*Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.*

*La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las Unidades de Transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de la persona solicitante.”*



partir de una base objetiva y razonable se traducen en una **obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.**

202. En efecto, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una **motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.**
203. Lo anterior, porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.
204. **En caso de incumplir ese deber, como ya se dijo, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad,** esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.
205. Por último, se ha destacado que conforme al artículo 143 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.
206. De acuerdo con lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.
207. Atento a ello, en el caso, del análisis de la norma impugnada se aprecia que, el legislador local reguló en los incisos de la fracción V del artículo 225 analizado, **tres servicios concretos:** a) expedición de copias simples o impresos por medio de dispositivo informático, por cada hoja tamaño carta u oficio; b) expedición de copias certificadas distintas a las señaladas en las fracciones anteriores, por cada hoja o fracción; y c) información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, por copia. Sin embargo, **no estableció tarifas o cuotas concretas para cada uno de esos supuestos,** de donde deriva la **gratuidad** por tales servicios, lo cual resulta acorde con el derecho de acceso a la información.

208. El segundo párrafo de la fracción V analizada, se dispone que el costo del envío de información corresponderá a las tarifas que apliquen las empresas de servicios de mensajería contratadas, así como a las determinadas por el Servicio Postal Mexicano, para el caso de envíos por correo certificado. De modo que, en este supuesto, **únicamente se cobrará el costo de envío, sin que se genere algún beneficio o lucro para el Estado**, lo cual responde al principio de gratuidad que rige en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
209. Finalmente, en el párrafo tercero de la referida fracción V del artículo 225 analizado, se dispone que ***“además de los derechos que establecen los incisos que anteceden”*** –los cuales, como se destacó, no previó el legislador– ***“se cobrará por la búsqueda de los documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione los datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda, se cobrará: 1.50”***.
210. Es decir, en el último supuesto regulado por la fracción V que se analiza, el legislador estableció una cuota de 1.50 UMA (equivalente a \$169.71 pesos) por la búsqueda de documentos de los que deba sacarse copia, cuando el interesado no proporcione datos exactos para su localización, por cada año que comprenda la búsqueda.
211. Lo anterior resulta inconstitucional, puesto que, como se mencionó, establecer cobros por la búsqueda de información –aun cuando el solicitante no proporciona datos exactos– **resulta contrario al principio de gratuidad** que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Dicho principio impide que los sujetos obligados impongan cargas económicas por actividades inherentes a su deber de localizar y entregar la información pública bajo su resguardo.
212. Ello es así porque, como ha señalado reiteradamente este Tribunal Pleno, el diseño constitucional del derecho de acceso a la información solo permite el cobro de los costos estrictamente asociados a la reproducción, envío o, en su caso, certificación de documentos, siempre que exista una base objetiva y razonable para calcular tales costos, **sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos**. Esto, teniendo en cuenta que la búsqueda de información forma parte del deber jurídico del sujeto obligado y no puede ser considerada un servicio adicional sujeto a tarifa.
213. Por tanto, debe reconocerse la **validez** del **artículo 225, fracción V, primer y segundo párrafos**, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y declarar la **invalidez** del **tercer párrafo de dicha fracción**, al resultar contrario al principio de gratuidad que rige el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

## VII. EFECTOS

214. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
215. **Declaratoria de invalidez.** Atento a ello, se declara la invalidez de los preceptos precisados en el apartado VI de este fallo.
216. **Invalidez por extensión.** Asimismo, este Pleno estima debe declararse la invalidez, por extensión, de la **totalidad del primer párrafo del artículo 195**, toda vez que, acorde con las consideraciones establecidas en el apartado VI.9.1, el parámetro adoptado por el legislador local para el cobro de las cuotas que dicho precepto regula, se apoya en una distinción arbitraria que no refleja un incremento efectivo en el costo del servicio que prestaría ente municipal, ni puede justificar la duplicación de la contribución que impone.
217. A lo señalado aplicable el criterio contenido en la **jurisprudencia P./J. 53/2010<sup>85</sup>**, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS”**.

---

<sup>85</sup> **Jurisprudencia P./J. 53/2010**, de texto: “Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de ‘invalidación directa’, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de ‘invalidación indirecta’, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la ‘remisión expresa’, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía

218. **Fecha en que surtirá efectos la invalidez:** Toda vez que los artículos **384, segundo párrafo, 97, último párrafo, 100, 101, en la porción normativa que dice: “o definitivamente”, 102 y 106, en la porción normativa “y de Procedimientos Penales”**, todos del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, constituyen **normas de carácter penal**, acorde con lo determinado en el antepenúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia<sup>86</sup>, la invalidez de estos preceptos **surtirá efectos retroactivos al primero de enero de dos mil veinticinco<sup>87</sup>, fecha en que entraron en vigor las reformas analizadas, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;** y para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también **deberá notificarse** al Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General, al Tribunal Superior de Justicia, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Séptimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la mencionada entidad federativa. Esto, en tanto que las declaratorias de invalidez decretadas al **resto de los preceptos** que fueron analizados en este fallo **surtirán sus efectos a partir de la referida notificación al Congreso local.**

---

de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro 164820.

<sup>86</sup> **Constitución Federal.**

**“Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

(...)

**“La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.**

(...).”

**Ley Reglamentaria de la materia.**

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

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

<sup>87</sup> Conforme al artículo Primero Transitorio del Decreto impugnado, por el que se expide el Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que dice:

**“Primero.** El presente Código entrará en vigor el día primero de enero del año dos mil veinticinco, previa publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.”

219. **Exhorto al Poder Legislativo.** Se **exhorta** al Poder Legislativo del Estado de Veracruz para que, en posteriores medidas legislativas similares en el **apartado VI.9.** de esta sentencia (cobros por expedición de copias, relacionadas y no relacionadas con el derecho de acceso a la información), en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable.
220. **Notificación al Municipio involucrado.** Finalmente, **deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** por ser la autoridad encargada de la aplicación del Código Hacendario cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

### VIII. DECISIÓN

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

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** del artículo 225, fracción V, párrafos primero y segundo, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil veinticuatro.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 97, párrafo último, 100, 101, en su porción normativa **“o definitivamente”**, 102, 106, en su porción normativa **“y de Procedimientos Penales”**, del 170 al 174, 195, párrafo primero, en su porción normativa **“los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”**, 225, fracciones I, II y V, párrafo tercero, 275, fracción IV, y 384, párrafo segundo, del referido Código Número 734.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez, por extensión**, de la totalidad del párrafo primero del artículo 195 del citado Código Número 734.

**QUINTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas a los referidos artículos 97, párrafo último, 100, 101, en su porción normativa **“o definitivamente”**, 102, 106, en su porción normativa **“y de Procedimientos Penales”**, y 384, párrafo segundo, surtirán sus **efectos retroactivos al primero de enero de dos mil veinticinco**, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

**SEXTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas al resto de los citados preceptos surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los términos precisados en el apartado VII de esta ejecutoria.

**SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados del I a V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía apartándose de los párrafos 207 y 208, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 9.2, denominado "Cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones e información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, así como por la búsqueda de información, relacionadas con el derecho de acceso a la información", consistente en reconocer la validez del artículo 225, fracción V, párrafos primero y segundo, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Espinosa Betanzo votó en contra al no considerar que estos preceptos fueron impugnados.



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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Obligación de servidores públicos de pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes que garanticen el pago de las responsabilidades en que pudieren incurrir en el desempeño de su encargo”, consistente en declarar la invalidez del artículo 275, fracción IV, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Espinosa Betanzo anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal, el Presidente del Ayuntamiento, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero, por no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso local”, consistente en declarar la invalidez del artículo 384, párrafo segundo, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Responsabilidad por delitos fiscales del representante legal de una persona moral, con independencia de la que pudieran tener los socios”, consistente en declarar la invalidez del artículo 97, párrafo último, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Sanción de inhabilitación definitiva”, consistente en declarar la invalidez del artículo 101, en su porción normativa ‘o definitivamente’, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “Suspensión de derechos laborales de servidores públicos a quienes se les impute la comisión de un delito fiscal y estén sujetos a proceso, partir del momento en que se les dicte auto de formal prisión”, consistente en declarar la invalidez del artículo 102 del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Ríos González votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado “La persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal local, siempre y cuando se acredite que el interés fiscal ha quedado resarcido o garantizado plenamente”, consistente en declarar la invalidez del artículo 100 del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado “Supletoriedad del Código de Procedimientos Penales local”, consistente en declarar la invalidez del artículo 106, en su porción normativa ‘y de Procedimientos Penales’, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado “Impuesto adicional”, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 170 al 174 del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama por consideraciones distintas, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 9.1, denominado “Cobros por servicios de expedición de copias, certificados o

certificaciones de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 195, párrafo primero, en su porción normativa ‘los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota’, y 225, fracción II, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Herrerías Guerra votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 9.1, denominado “Cobros por servicios de expedición de copias, certificados o certificaciones de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez del artículo 225, fracción I, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Las señoras Ministras Herrerías Guerra y Batres Guadarrama votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 9.2, denominado “Cobros por la expedición de copias simples, certificadas, impresiones e información grabada en dispositivo de almacenamiento informático o disco compacto, así como por la búsqueda de información, relacionadas con el derecho de acceso a la información”, consistente en declarar la invalidez del artículo 225, fracción V, párrafo tercero, del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de la totalidad del párrafo primero del artículo 195 del Código Número 734 Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Las señoras Ministras Herrerías Guerra y Batres Guadarrama votaron en contra.

**En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González con precisiones, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas a los artículos 97, párrafo último, 100, 101, en su porción normativa 'o definitivamente', 102, 106, en su porción normativa 'y de Procedimientos Penales', y 384, párrafo segundo, surtirán sus efectos retroactivos al primero de enero de dos mil veinticinco, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y que las declaratorias de invalidez decretadas al resto de los citados preceptos surtirán sus efectos a partir de la referida notificación, 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia al municipio involucrado por ser la autoridad encargada de la aplicación del ordenamiento en cuestión, cuyas disposiciones fueron invalidadas y 5) dar vista a las autoridades competentes en materia penal.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía en contra de establecer un método objetivo y razonable, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 3) exhortar al Congreso del Estado de Veracruz para que, en posteriores medidas legislativas de cobros por expedición de copias relacionadas y no relacionadas con el derecho de acceso a la información, en el marco de su libertad configurativa y tomando en cuenta las consideraciones de esta sentencia, determine, de manera fundada y motivada, las cuotas o tarifas mediante un método objetivo y razonable. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las personas Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz. Las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González y Batres Guadarrama votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

**PRESIDENTE**

**MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ**  
FIRMA ELECTRÓNICA.

**PONENTE**

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**  
FIRMA ELECTRÓNICA.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**  
FIRMA ELECTRÓNICA.

Esta foja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 157/2024**, fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **trece de octubre de dos mil veinticinco. CONSTE.**

**VOTO CONCURRENTE**

**QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2024, RESUELTA EN SESIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL TRECE DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En sesión de trece de octubre de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó diversas leyes del Código Número 734, Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entre otros temas, se llevó a cabo el estudio sobre la constitucionalidad del artículo 275, fracción IV del citado Código, en la porción que exige como requisito para acceder y ejercer un cargo público que tenga como función recaudar, manejar, custodiar o administrar fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, pagar de su peculio las fianzas respecto de la posible responsabilidad en que incurran.

Si bien mi voto fue a favor de la propuesta que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno, expresé mi intención de formular el presente voto concurrente a fin de clarificar mi postura en relación con la disposición antes referida.

En principio, considero necesario destacar el contenido de la fracción IV del artículo 275 del Código Hacendario para el Municipio de Tlapacoyan:

***“Artículo 275.-Son obligaciones de los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, que establece este Código, las siguientes:***

*(...)*

***V. Pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiese incurrir en el desempeño de su encargo.”***

Mi diferendo con las consideraciones expuestas por la mayoría, considero que a través de la norma impugnada el legislador no establece requisito alguno para quienes pretendan acceder a algún cargo público y permanecer en él.



Si bien en este sentido se planteó la invalidez por parte de la comisión accionante, en mi opinión se debió haber suplido el concepto de invalidez planteado conforme a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria<sup>88</sup> de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Dicho precepto legal dispone que esta Suprema Corte podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el escrito inicial; y que, igualmente, la podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya sido o no invocado en el escrito inicial.

Al respecto advierto que la porción normativa impugnada contempla una sanción para los servidores públicos que lleguen a incurrir en alguna responsabilidad en el desempeño de su encargo, por lo que al tratarse de una sanción deben respetarse los principios de legalidad y seguridad jurídica.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> “**Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

*Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”*

<sup>89</sup> Resulta aplicable la tesis 1a. CCCXV/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 573, Registro digital: 2007407, Décima Época, cuyo rubro y texto son los siguientes: “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.** El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que

Además, del contenido de la norma impugnada advierto que se refiere a: *“los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento, en términos de este Código, la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables,”*

En mi opinión, existe una indeterminación en el sujeto al que está dirigida la norma, puesto que de manera genérica se refiere a cualquier sujeto que esté involucrado en cualquiera de las actividades que describe, conforme a lo previsto en el Código Hacendario impugnado, y ampliándolo a lo previsto en la Ley Orgánica del Municipio Libre y otras disposiciones aplicables.

Atendiendo a la organización funcional conforme a la cual se encuentre estructurado el municipio, son diversos los servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del ayuntamiento, de manera que sin importar el sujeto que tenga intervención en dichas funciones, la norma establece una obligación genérica para cualquiera de los servidores que encuadre en dichas actividades.

Así, de manera indeterminada se hace referencia a quienes *“recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento”*, por lo que, en

---

*el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época.”*

mi opinión, puede existir una pluralidad de sujetos a los que se destina la norma por el simple hecho de tener esas funciones, dando por hecho que todos ellos tienen injerencia en una misma responsabilidad respecto de la cual se les obliga a cubrir las primas a que hace referencia la norma.

Esto es, la norma establece que dichos servidores públicos están obligados a *“pagar de su peculio las primas relativas a las fianzas suficientes para garantizar el pago de las responsabilidades en que pudiere incurrir en el desempeño de su encargo.”*

Adicionalmente, estimo que la norma legal analizada de manera anticipada establece una responsabilidad a cargo de los servidores públicos municipales, lo que conlleva a que cada uno de los sujetos que encuadre en las actividades referidas se encuentran obligados a efectuar el pago para garantizar una responsabilidad cuando aún no se acredite que se ha incurrido en la misma.

Por tanto, ante cualquier eventualidad en que pudiera incurrir en su función el servidor público de que se trata se le obliga al pago de una fianza, de ahí que en mi opinión, la norma vulnera el principio de legalidad pues en principio no hay claridad en el sujeto a quien se atribuye la eventual responsabilidad en que pueda incurrir, y por otra parte, sanciona de manera anticipada alguna conducta que ni siquiera se ha concretado, por lo que una eventualidad no puede generar responsabilidad anticipada y menos aún la imposición de una sanción.

Lo anterior, ya que tratándose de sanciones estas deben identificar plenamente al sujeto, así como todas las circunstancias que rodean la situación de hecho y que en su caso ocasionaron el supuesto de responsabilidad en que efectivamente se incurra, y que corresponda al desempeño de las funciones del servidor público de que se trate, sin que de manera alguna pueda sancionarse a sujetos indeterminados por una mera expectativa en que pudiera o no ocurrir.

Aunado a ello, la norma tampoco prevé un parámetro para determinar la responsabilidad en que cada sujeto involucrado pudiera incurrir, sino que de manera genérica obliga al pago de una fianza respecto de una responsabilidad inexistente, a servidores públicos que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del Ayuntamiento.

De manera que se genera incertidumbre respecto del sujeto a quien se dirige la sanción, así como anticipa un supuesto de responsabilidad que ni siquiera se actualiza al momento en que se exige el pago de la fianza.

Conforme a lo expuesto, mi conclusión es que la norma impugnada si resulta inconstitucional, pero por las razones que he expuesto en el presente voto.

**MINISTRO**

**IRVING ESPINOSA BETANZO**  
FIRMA ELECTRÓNICA.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**  
FIRMA ELECTRÓNICA.

folio 0145-EX/26

**EDITORIA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ**

**DIRECTOR DE LA GACETA OFICIAL:** EDUARDO JUÁREZ DEL ÁNGEL

**Módulo de atención:** Calle Gutiérrez Zamora s/n, Esq. Diego Leño, Col. Centro Xalapa, Ver. C.P. 91000

**Oficinas centrales:** Km. 16.5 Carretera Federal Xalapa-Veracruz Emiliano Zapata, Ver. C.P. 91639

**Suscripciones, sugerencias y quejas a los teléfonos:** 279 834 2020 al 23

[www.editoraveracruz.gob.mx](http://www.editoraveracruz.gob.mx)

[gacetaoveracruz@gmail.com](mailto:gacetaoveracruz@gmail.com)