

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2015

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

**PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIO: MARCO TULIO MARTÍNEZ COSÍO.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de once de mayo de dos mil dieciséis.

Vo.Bo.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

Cotejó:

ANTECEDENTES. Por escrito recibido el veinte de marzo de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

**AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA
GENERAL IMPUGNADA:**

- a) Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

NORMA GENERAL IMPUGNADA:

El Decreto Número 2019 de dieciocho de febrero de dos mil quince, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos, por el que se reformó el **artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos**.

PRIMERO. La Comisión promovente hace valer un **único concepto** de invalidez, en el que sostiene que el citado artículo 68 transgrede diversos derechos humanos, al establecer que en el supuesto de que un profesionista omita el pago de impuestos a que se refiere la fracción IV del artículo 27 de dicha ley¹, la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, además de ejercer en su contra las acciones y procedimientos fiscales que procedan, **solicitará a la oficina de profesiones que suspenda al profesionista en el ejercicio de su profesión mientras no haga el pago de los impuestos omitidos, créditos accesorios y multas fiscales relativas.**

Los argumentos de la Comisión tendientes a combatir la constitucionalidad de la norma en cuestión se resumen en los siguientes apartados:

1. Derecho a la Libertad de Profesión.

¹ **ARTÍCULO 27.-** Para ejercer en el Estado de Morelos las profesiones objeto de esta Ley, se exige:
(...)
IV.- Pagar los impuestos que establezcan las Leyes del Estado sobre los productos o rendimientos del trabajo profesional.

Señala que la libertad de profesión se encuentra consagrada en el artículo 5° constitucional, de cuyo texto es posible desprender que si bien no puede ser considerado un derecho absoluto, sólo puede limitarse en dos supuestos: a) por determinación judicial, cuando se lesionen derechos de terceros, o bien, b) por resolución gubernativa en los casos específicos que lo determine la ley y siempre que se ofendan los derechos de la sociedad.

En esa tesitura, alega que este derecho no puede ser vedado por el incumplimiento de la obligación de contribuir al gasto público, prevista por la fracción IV del artículo 31 constitucional y que la obligación consistente en pagar impuestos, sólo puede hacerse efectiva a través del ejercicio de la facultad económico-coactiva del Estado.

2. Derecho al Mínimo Vital.

Señala que esta Suprema Corte ha determinado que el derecho constitucional al mínimo vital se desprende de la interpretación conjunta de los artículos 1º, 3º, 4º, 6º, 13, 25, 27, fracción IV del artículo 31, y 123 constitucionales², cuyo contenido tiene como presupuesto el que los individuos tengan condiciones que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal, el Derecho y la libertades fundamentales consista en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegida constitucionalmente. Esto, en virtud de que el derecho al mínimo vital **no**

² Según la CNDH, el derecho al mínimo vital encuentra sustento en diversos instrumentos internacionales, en los que se refleja la proyección que debe tener el Estado para garantizar que el ciudadano pueda allegarse de los elementos necesarios para tener una calidad de vida digna y decorosa. Dichos tratados internacionales son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como otros que resultan orientadores tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XIV, y las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

es aplicable solamente a una materia, sino que su ámbito se extiende incluso a las materias tributaria y laboral.

Expresa que además abarca las condiciones básicas y las prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre de temor y miseria, por lo que su objeto permea en todas las medidas, positivas o negativas, imprescindibles para evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

Respecto a este punto, concluye argumentando que con la emisión de la norma impugnada se trastocan los ideales expresados anteriormente, pues se autoriza a que por cuestiones tributarias se vulnere la libertad de trabajo de los profesionistas y con ello se ponga **en riesgo su subsistencia y la de sus familias.**

3. Lineamientos para la restricción de derechos fundamentales.

Arguye que la medida que ha sido impuesta por el legislador del Estado de Morelos es restrictiva del derecho humano a la libertad de trabajo y que, por tanto, debe ser sometida a un **test de proporcionalidad.**

En este sentido, manifiesta que el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³ establece que las restricciones

³ **Artículo 30. Alcance de las restricciones.**

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en dicho tratado internacional, sólo deben aplicarse conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el que han sido establecidas.

Asimismo, señala que esta Suprema Corte ha establecido que los requisitos para considerar válidas las restricciones a los derechos humanos, son⁴:

- a) Que **se establezcan en una ley formal y material** (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés público, en aras de garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales) y;
- b) Que superen un **test de proporcionalidad**, esto es, que sean necesarias, persigan una finalidad constitucionalmente legítima, sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).

Al respecto, la Comisión manifiesta que el artículo impugnado no supera el *test* de proporcionalidad, pues aunque persigue una **finalidad constitucionalmente legítima**, es **irrazonable** y **carece de idoneidad**, ya que pretende ejercer coacción en el sujeto pasivo de las obligaciones tributarias, a fin de conseguir su cumplimiento. Sin embargo, dichos mecanismos de cumplimiento ya se encuentran previstos por la

⁴ En refuerzo de su argumentación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cita la siguiente tesis: “**DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**”. Época: Décima Época, Registro: 2003975, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXV/2013 (10a.) y Página: 557.

legislación en la materia⁵, por lo que al imponer una limitación a la libertad de trabajo, como fuente de ingresos de una persona se violenta su derecho fundamental al libre ejercicio de una actividad lícita para su subsistencia.

Expone que la norma impugnada **no es idónea** dado que **pone en peligro** el derecho de las personas a ejercer una profesión, lo que constituye el medio para satisfacer sus **necesidades básicas**, de manera que la coerción que ejerce sobre el sujeto pasivo supera el nivel mínimo en el que el legislador puede intervenir. Asimismo, argumenta que es **desproporcional** que la suspensión en ejercicio de la profesión continúe hasta en tanto no haga el pago total de las contribuciones⁶, pues con ello se **prolonga una restricción a la libertad de trabajo de forma indefinida**⁷.

4. Principio *Pro Persona*.

La promovente alega que el legislador está obligado por un mínimo universal en cuanto al alcance, naturaleza y limitaciones de los derechos humanos, los cuales no pueden ser ignorados ni puestos en riesgo. Por

⁵ La CNDH expresa que el artículo 84 del Código Fiscal del Estado de Morelos, establece que la Secretaría de Hacienda de dicha entidad, cuenta con facultades de comprobación fiscal. Asimismo, señala que el artículo 106 del citado ordenamiento establece el procedimiento que tienen que seguir las autoridades fiscales locales para que, con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, puedan determinar las contribuciones omitidas, las que hasta entonces tendrán el carácter de créditos fiscales.

Finalmente, hace referencia al artículo 116 del Código Fiscal de la entidad federativa, que faculta a las autoridades fiscales para exigir el pago de los créditos fiscales mediante el procedimiento administrativo de ejecución; establece los conceptos adicionales que podrán hacer efectivos de manera conjunta con el crédito inicial; los casos en que podrán practicar el embargo precautorio y sus efectos, así como la prohibición de aplicar el citado procedimiento de ejecución para hacer efectivos créditos por concepto de productos.

⁶ Consistentes en: 1) impuestos omitidos, 2) créditos accesorios y, 3) multas fiscales.

⁷ La Comisión robustece su argumentación con la siguiente tesis: "**DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SUS ALCANCES EN MATERIA TRIBUTARIA**". Época: Décima Época, Registro: 159819, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. VIII/2013 (9a.) y Página: 138.

tanto, en el ejercicio de sus funciones debe seleccionar y buscar cualquier mecanismo que permita salvaguardarlos⁸.

En ese orden de ideas, señala que el legislador morelense soslayó la protección más amplia de los derechos humanos, y transgredió el principio **pro persona consagrado en el párrafo segundo del artículo 1° constitucional**, siendo que la aplicación de dicho principio es un componente esencial que debe ser empleado imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con derechos humanos, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales para preferir la postura que consagre el derecho más amplio y, por el contrario, **rechazar la interpretación que sea más restrictiva**.

En relación con lo anterior, aduce que el legislador del Estado de Morelos debió preferir los medios que restringieran en menor medida y evitar los más limitativos a la libertad de trabajo, derecho que permite a las personas obtener los recursos económicos básicos y elementales para su subsistencia y la de su familia.

En razón de lo anterior, solicita a este Alto Tribunal tomar en consideración los antecedentes expuestos respecto al derecho al mínimo vital, en los que se han establecido límites a la actuación del Poder Legislativo en la restricción a los derechos fundamentales⁹.

⁸ Al respecto, la CNDH cita la siguiente tesis: “**DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN DE LIBRE CONFIGURACIÓN EN CUANTO A LOS MECANISMOS QUE PUEDE ELEGIR PARA SALVAGUARDARLO**”. Época: Décima Época, Registro: 159822, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. X/2013 (9a.) y Página: 133.

⁹ En específico, sugiere a la **Acción de Inconstitucionalidad 24/2012**, promovida por la CNDH, donde se señaló, en esencia, que el Estado tiene la obligación de respetar el mínimo vital, pues en todo caso se debe asegurar el disfrute de los derechos humanos como lo establece el artículo 1° constitucional.

Concluye arguyendo que resulta innegable la existencia de obligaciones esenciales del Estado consistentes en asegurar la satisfacción de los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos humanos de las personas, los cuales son vulnerados cuando el Estado decide restringir una libertad o un derecho –libertad de trabajo o profesión- que resulta indispensable para el ejercicio de otros derechos como la alimentación, salud, habitación, vivienda y educación.

SEGUNDO. Los derechos humanos que se consideraron violados son los contenidos en los artículos 1° y 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y; 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO. Mediante proveído de veintitrés de marzo de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número **20/2015** y, por razón de turno, designó al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, para que actuara como **instructor** en el procedimiento; quien por medio de auto de veinticuatro de marzo de dos mil quince admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, ordenó dar vista a la Procuradora

Derivado de la acción de inconstitucionalidad citada, se emitió la siguiente tesis:
“TRABAJO PENITENCIARIO. EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS, QUE PREVÉ UN DESCUENTO DIRIGIDO AL SOSTENIMIENTO DEL REO CON CARGO A LA PERCEPCIÓN QUE TENGA COMO RESULTADO DE AQUEL, VULNERA EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL”. Época: Décima Época, Registro: 2005106, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 35/2013 (10a.) y Página: 124.

General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO. Al rendir sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos adujeron, en esencia, lo siguiente:

1. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

El Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, en representación del titular del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, manifestó que **son ciertos los actos atribuidos** por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **consistentes en la promulgación y publicación** de la reforma al artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos el dieciocho de febrero de dos mil quince.

Señala que los actos impugnados fueron ejecutados con fundamento en la fracción XVI del artículo 70, en relación con la fracción XVII del mismo artículo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos¹⁰, disposiciones que lo facultan a promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, así como a publicarlas en el Periódico Oficial del Estado.

¹⁰ **Artículo 70.-** Son facultades del Gobernador del Estado:

(...)

XVI. Publicar y hacer publicar las Leyes federales;

XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

a) Promulgar y hacer cumplir las Leyes o Decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

b) Expedir los Reglamentos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales, incluyendo las disposiciones derivadas del cumplimiento de la normativa federal, y

c) Dirigir el Periódico Oficial del Estado, como Órgano de Difusión.

Asimismo, destaca que la CNDH sólo atribuyó al Poder Ejecutivo de Morelos la **promulgación** de la disposición que impugnó, siendo que ello lo realizó en función de las facultades constitucionales con las que cuenta.

Lo anterior, máxime que la CNDH se abstuvo de formular conceptos de invalidez encaminados a reclamar los vicios propios del proceso de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado, por lo que resulta evidente que sólo fue llamado al presente juicio con el fin de cumplir con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado la ley general impugnada, según lo ha determinado este Alto Tribunal¹¹.

2. Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Por escrito recibido en esta Suprema Corte el catorce de mayo de dos mil quince, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, en su carácter de representante del Poder Legislativo local, rindió el informe requerido, el cual, por oficio de dieciocho de mayo de dos mil quince **se declaró extemporáneo** por haber sido presentado fuera del plazo de quince días a que hace referencia la ley¹².

¹¹El Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos citó la siguiente tesis como sustento de su argumentación: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA”**. Época: Novena, Registro: 172562, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2007, Tomo XXV, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. XV/2007 y Página: 1534.

¹² Artículo 64, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con los artículos 2,3,4,5,6,7 y 8 de la citada ley, el oficio por el cual se comunicó al Poder Legislativo del Estado de Morelos de la admisión de la presente acción de inconstitucionalidad fue notificada el día siete de abril de dos mil quince, surtiendo sus efectos el

No obstante lo anterior, para el mejor análisis del presente asunto, se resume el informe referido:

El Congreso señala que el texto original del artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos facultaba a la **Secretaría de Finanzas y Promoción Económica** a ejercer las acciones y procedimientos fiscales correspondientes en contra de los profesionistas que omitieran el pago de los impuestos a que hace referencia el artículo 27 de la misma ley, **pudiendo solicitar de la Oficina de Profesiones que los suspendiera en el ejercicio de su profesión, en tanto no realizaran los pagos correspondientes.**

Asimismo, manifiesta que la iniciativa de reforma al citado artículo 68 fue motivada en razón de la expedición de la **nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**¹³, ley que entre otros aspectos, tuvo como objetivo la incorporación de un capítulo destinado a establecer la regulación de los entes paraestatales del Estado, derogando a la anterior **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos**, publicada en el mismo Periódico Oficial el veintiséis de junio de dos mil nueve.

En esa tesitura, sostuvo que la reforma al artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos, se llevó a cabo con la finalidad de cambiar la denominación de la anterior **Secretaría de Finanzas y Promoción Económica**, por el de la nueva **Secretaría de Hacienda**, pues se consideró importante asegurar que

día 8 de abril siguiente, por lo que, el plazo de quince días previsto en el artículo 64 de la materia, **transcurrió del nueve al veintinueve, ambos del mes de abril del presente año.**

¹³ Publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, número 5030, de fecha veintiocho de septiembre de dos mil doce.

ésta respondiera a las exigencias de la ciudadanía, al correcto despacho de los asuntos que tienen encomendados, así como para perfeccionar el marco jurídico morelense, otorgándole congruencia y eficacia.

Asimismo, argumenta que el texto original del artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones había sido aprobado el veinte de noviembre de **mil novecientos sesenta y siete**, y publicado en el periódico oficial el **tres de enero del año siguiente**. En consecuencia, adujo que el artículo impugnado se encuentra vigente desde la fecha de su publicación, es decir, desde el tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho, y no desde el dieciocho de febrero de dos mil quince, como lo señala la Comisión promovente.

Finalmente, sostiene que la reforma no cambió el sentido original del artículo impugnado, pues la única modificación realizada fue a la denominación de la autoridad. Por lo que, es innegable que la presente acción de inconstitucionalidad, presentada el día veinte de marzo de dos mil quince, **resulta extemporánea**, al haber sido publicada desde el día tres de enero de **mil novecientos sesenta y ocho**.

3. Procuraduría General de la República.

En términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le dio vista a la Procuraduría General de la República, quien por escrito de veintiocho de mayo de dos mil quince, a través de Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, emitió **pedimento** respecto al presente asunto.

En dicho escrito señala, en primer término, que aun y cuando el informe rendido por el Congreso del Estado de Morelos fue presentado extemporáneamente, la causal de improcedencia hecha valer resulta **infundada**, pues si bien la reforma sólo tuvo por fin modificar la denominación de la autoridad ejecutora, el presente asunto debe ser analizado, en tanto que el artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos fue emitido desde el tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho, **época en la que no existía el medio de control constitucional que dio origen a la presente acción de inconstitucionalidad.**

En atención a los conceptos de impugnación hechos valer por la Comisión, señaló que respecto al derecho a la **libertad de trabajo** debía considerarse **fundado** el argumento esgrimido por la promovente, al estimar que con la emisión de la norma impugnada se vulnera dicha libertad, en tanto que al suspender al profesionista en el ejercicio de su profesión se le impide dedicarse a una actividad lícita sin que exista alguna determinación judicial o resolución gubernativa, en términos del artículo 5° constitucional.

Respecto a la aducida vulneración al derecho al **mínimo vital**, expresa que debería considerarse **fundada**, al considerar que la norma impugnada permite que una persona sea suspendida en el ejercicio de su profesión, provocando que no pueda dedicarse a la profesión lícita que venía desempeñando y perdiendo toda oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido para obtener ingresos que satisfagan sus necesidades y las de su familia. Lo anterior, sin perjuicio del hecho de que si se le impide ejercer la actividad profesional que desempeñaba, no tendría la posibilidad de obtener recursos o medios económicos para cumplir sus obligaciones tributarias.

Por último, respecto los **lineamientos en la restricción de derechos humanos**, la Procuradora sostiene que la norma impugnada no supera el *test de proporcionalidad*, al no existir una correspondencia proporcional mínima, entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa por la que se suspende el derecho a la libertad de trabajo. Señaló que si bien los fines que persigue la norma son constitucionalmente válidos, en el sentido de que los profesionistas deben contribuir al gasto público, lo cierto es que el medio empleado no es adecuado ni idóneo, ya que la medida es en sí misma contradictoria, pues, ¿con qué medios podrá hacer frente a las contribuciones que deba pagar si no puede ejercer la profesión a través de la cual obtenía sus ingresos?

En ese sentido, señala que la medida constituye una **excesiva intervención** en la libertad de trabajo, al condicionar su práctica al cumplimiento de un requisito que no guarda relación con la aptitud profesional del sujeto al que se dirige. De igual forma, no se justifica la necesidad de la medida, ya que existen otros medios que podría emplear el legislador y que resultan más favorables para la obtención de los fines que persigue.

Por las razones antes esgrimidas, concluye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar inconstitucional el artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos.

QUINTO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

SEXTO. En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el inciso g) fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto Tercero, en relación con la fracción II del Punto Segundo, ambos del Acuerdo General Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se discutirá la procedencia de la posible contradicción entre el Decreto Número dos mil diecinueve, por el que se reforma el artículo 68 de la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos y diversos preceptos de la Constitución Federal, así como de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

SEGUNDO. OPORTUNIDAD. En el presente apartado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, en tanto el Poder Legislativo del Estado de Morelos argumentó que la misma fue presentada fuera de tiempo.

Al respecto, cabe precisar que la Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos fue emitida el tres de enero de mil

novecientos sesenta y ocho. Desde la fecha en que se publicó dicha ley, el artículo 68 no había sufrido ninguna modificación. Sin embargo, este precepto fue reformado por primera vez el **dieciocho de febrero de dos mil quince** por el Congreso Local del Estado de Morelos.

La reforma al artículo 68 repitió íntegramente el texto de la norma de mil novecientos sesenta y ocho, con el único cambio de adecuar su contenido al texto de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, en la que se propuso modificar, entre otros aspectos, las facultades y denominación de la **Secretaría de Finanzas y Promoción Económica**, por el de **Secretaría de Hacienda**.

<p>Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos (1968)</p>	<p>Ley sobre el Ejercicio de las Profesiones en el Estado de Morelos (2015)</p>
<p>Artículo 68. Cuando un profesionista omita el pago de impuestos a que se refiere la fracción IV del artículo 27 de esta Ley, la Secretaría de Finanzas y Promoción Económica, además de ejercer en su contra las acciones y procedimientos fiscales que procedan, solicitará de la Oficina de Profesiones que suspenda al profesionista en el ejercicio de su profesión mientras tanto no haga el pago de los impuestos omitidos, créditos accesorios y multas fiscales relativas.</p>	<p>Artículo 68. Cuando un profesionista omita el pago de impuestos a que se refiere la fracción IV del artículo 27 de esta Ley, la Secretaría de Hacienda, además de ejercer en su contra las acciones y procedimientos fiscales que procedan, solicitará de la Oficina de Profesiones que suspenda al profesionista en el ejercicio de su profesión mientras tanto no haga el pago de los impuestos omitidos, créditos accesorios y multas fiscales relativas.</p>

Ahora bien, el problema planteado ante este Alto Tribunal consiste en determinar si cualquier cambio en la redacción de una norma constituye un nuevo acto legislativo y si, por tanto, da lugar a una nueva oportunidad de impugnar la norma.

No pasa desapercibido para esta Segunda Sala que **el criterio de nuevo acto legislativo fue redefinido recientemente por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En las sesiones públicas de 21 y 26 de enero de 2016 se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 28/2015 y 11/2015. En el análisis de oportunidad de la **acción de inconstitucionalidad 28/2015**, el Tribunal Pleno advirtió dos criterios para determinar la existencia de nuevos actos legislativos susceptibles de ser impugnados de nueva cuenta a través de la acción de inconstitucionalidad: 1) el criterio “**formal**” y; 2) el criterio “**material**”.

El criterio “formal” es aquél que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 27/2004, el cual propugna que la reforma a una norma de carácter general, al constituir un acto legislativo formalmente distinto al anterior, puede ser objeto de impugnación **aun y cuando la norma sea reproducida integralmente en los términos en los que estaba con anterioridad.**

Por otro lado, en atención al criterio “sustantivo” o “material” -según se sostuvo durante la sesión- no es suficiente la mera repetición de la norma en sus términos para poder impugnarla, sino que debe existir un **verdadero efecto normativo en el sistema jurídico, de tal forma que la modificación impacte el alcance de la misma.** En este sentido, para

poder combatir una norma de nueva cuenta, el cambio normativo debe modificar la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte realizó una revisita del criterio de nuevo acto legislativo. Así las cosas, el criterio que se ha denominado “sustantivo” o “material” fue adoptado por mayoría de votos¹⁴.

Ahora bien, en el presente caso se advierte que el artículo impugnado únicamente fue modificado en la parte conducente a la denominación de la autoridad competente para aplicar la sanción prevista en este precepto, sin introducir ningún elemento sustantivo nuevo. Por lo que, esta Segunda Sala considera que la reforma al artículo 68 **no constituye un cambio sustancial o material**, sino uno meramente formal, al ser reproducido integralmente en los términos en los que estaba con anterioridad, con excepción de la denominación de la Secretaría de Hacienda. Al respecto, se considera que el cambio de denominación de una Secretaría no implica un cambio sustancial o material, ya que no se introducen nuevos elementos sustantivos que tengan un efecto normativo sobre la norma que ahora se impugna.

En este sentido, el supuesto y la consecuencia jurídica de la norma impugnada se han mantenido intocados desde su primera publicación y entrada en vigor, con excepción del cambio de denominación de la mencionada autoridad que obedeció a una modificación orgánica en la administración pública del Estado de Morelos. Consecuentemente, la

¹⁴ Votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora y Laynez Potisek. Véase: Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 21 de enero de 2016. Pág. 40.

reforma al artículo impugnado no constituye un cambio sustancial, sino uno meramente formal, por lo que no modifica los alcances de la norma.

En síntesis, la reforma impugnada **no tiene un efecto normativo** en el sistema jurídico, ya que únicamente la modificación de la denominación de una dependencia no introduce nuevos elementos sustantivos que impacten en el alcance de la misma. En consecuencia, **de acuerdo con las más recientes discusiones del Pleno de esta Suprema Corte, esta Segunda Sala considera que no existe un cambio sustancial en la norma, y por tanto, no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.**

Consecuentemente, esta Segunda Sala determina que la presente **acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera extemporánea**, ya que la norma fue publicada desde mil novecientos sesenta y ocho. De esta forma, es evidente que el tiempo para impugnar dicha norma ha concluido y que **lo conducente es sobreseer**, de conformidad con la fracción VII del artículo 19 y la fracción II del artículo 20, en relación con los artículos 59 y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵.

¹⁵ **ARTÍCULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)

ARTÍCULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

ARTÍCULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2015

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Presidente Alberto Pérez Dayán. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas se separa del criterio.

Firman los Ministros, Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2015.

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2015

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 20/2015. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Fallada el once de mayo de dos mil dieciséis, en el que se resolvió: “**ÚNICO**. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad”. Conste.