

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ciudad de México, a 26 de marzo de 2024

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedido mediante Decreto publicado el 26 de febrero de 2024 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I. Nombre de la promovente:.....	4
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:.....	4
III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:.....	4
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V. Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI. Competencia.....	5
VII. Oportunidad en la promoción.	5
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	6
IX. Introducción.....	6
X. Conceptos de invalidez.....	7
PRIMERO.....	7
A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	8
B. Derecho a ocupar un cargo público.....	12
C. Inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 271 del Código impugnado .	14
SEGUNDO.....	23
A. Seguridad jurídica, así como principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad	24
B. Inconstitucionalidad del artículo 366, segundo párrafo, del Código combatido	28
TERCERO.....	38
A. Principio de culpabilidad en materia penal.....	39
B. Inconstitucionalidad del artículo 97, último párrafo, del Código referido	42
CUARTO.....	48
A. Parámetro de regularidad constitucional en materia de proporcionalidad de las sanciones, en su vertiente de prohibición de penas inusitadas y excesivas	49
B. Principio de reinserción social, como eje rector del sistema penitenciario	55
C. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada.....	57
QUINTO.....	60
A. Principio de presunción de inocencia	60
B. Inconstitucionalidad del artículo 102 del Código Hacendario en análisis	65
SEXTO.....	69

SÉPTIMO.....	82
A. Alcance del principio de proporcionalidad tributaria	83
B. Análisis de las normas combatidas	86
OCTAVO.....	91
A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen.....	92
B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas	95
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	101
ANEXOS	102



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente:

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

- A. Congreso del Estado de Veracruz.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

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 Código Nacional de Procedimientos Penales”, 169, 170, 171, 172, 173, 194, primer párrafo, en la porción normativa “los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”, 223, fracciones I y II, incisos a), b) y c), 245, penúltimo párrafo, 271, fracción IV, y 366, segundo párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedido mediante Decreto publicado el 26 de febrero de 2024 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 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.
- 2, 14.2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la igualdad y no discriminación.

- Derecho de acceso a un cargo público.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de proporcionalidad en las contribuciones.
- Principio de exacta aplicación de la ley penal.
- Principio de proporcionalidad de las penas.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de culpabilidad en materia penal.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente curso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demandó se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el 26 de febrero de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 27 del mismo mes al miércoles 27 de marzo de la presente anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.

¹ “**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. (...)”

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 271, fracción IV, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxiaco, Estado de Veracruz 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.*

Se considera que la 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 se constituye como una exigencia injustificada a cargo de las personas servidoras públicas.

En este primer concepto de invalidez se expondrán las razones por los que este Organismo Nacional considera que la disposición impugnada no se ajusta al parámetro de regularidad constitucional vigente, específicamente por vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público, previstos en los artículos 1° y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

Para llegar a esa conclusión, el primer apartado se dedica a exponer el parámetro de validez que esta Comisión Autónoma estima que resulta aplicable al caso concreto; posteriormente, se estudiará la disposición en combate a la luz de dicho estándar, a fin de demostrar que es contraria a los derechos humanos mencionados.

A. Derecho de igualdad y no discriminación

Para iniciar con el análisis de la disposición combatida, es pertinente mencionar que el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, por lo que todo tratamiento que resulte discriminatorio

respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.⁴

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.⁵

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación. La distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.⁶

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.⁷

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe

⁴Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, de rubro: **“PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.”**

⁵ Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, de rubro: **“DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.”**

⁶Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 4 *supra*.

⁷*Idem*.

sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.⁸

El desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que no solo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.⁹

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁰

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

⁸ Tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”**

⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, de rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”**

¹⁰ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.¹¹

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.¹²

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.¹³

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 18/03, sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el

¹¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

¹²*Idem.*

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.¹⁴

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

B. Derecho a ocupar un cargo público

El artículo 35, fracción VI, de la Norma Fundamental consagra como derecho de las y los ciudadanos mexicanos el poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

De la interpretación armónica del precepto, así como del parámetro expuesto en el apartado anterior, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden acceder a cargos públicos de su elección cuando sean nombrados para tal efecto y cumplan con los requisitos que establece, en función de sus derechos políticos.

Por su parte, el artículo 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho político del que gozan todas las personas ciudadanas de un Estado, lo que implica *tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

Asimismo, el numeral 2 del mismo artículo 23 convencional, prevé que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Sin embargo, lo anterior debe atender a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha referido que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar¹⁵.

Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las personas servidoras públicas tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.¹⁶

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el concepto de “*calidad*” contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental, ha sostenido que 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 asigne¹⁷, esto

¹⁵ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 30 de junio de 2009, párr. 72.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 73.

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9a. Época, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, de rubro: “**ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.**”

es, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta¹⁸.

Por lo 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 relacionados 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 personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión¹⁹.

C. Inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 271 del Código impugnado

Expuesto el alcance de los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un cargo público, ahora corresponde analizar el artículo 271, fracción IV, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a fin de determinar si se ajusta o no al parámetro de regularidad constitucional.

Para iniciar con el estudio correspondiente, resulta pertinente recordar el contenido de la norma impugnada, el cual se transcribe a continuación:

“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. Dar o presentar los avisos, datos informes, libros, registros, padrones y demás documentos que se les exijan;

II. Abstenerse de asentar hechos falsos o alterar los libros y documentos a que se refiere la fracción anterior; o coludirse con otras personas, aun cuando no estén sujetas a la vigilancia, con la mira de obtener algún beneficio para sí o para terceros;

III. Abstenerse de faltar en cualquier otro caso a las obligaciones que le impongan este Código y las disposiciones reglamentarias; y

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta en sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 83.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 84.

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."

Como se puede advertir, la disposición en análisis establece 4 obligaciones a cargo de aquellas personas servidoras públicas que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del ayuntamiento, es decir, recursos de origen público.

Ahora bien, para tener un mejor entendimiento de la norma en análisis, resulta necesario conocer quiénes son sus destinatarios. Al respecto, de la consulta a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se puede apreciar, cuando menos, que los servidores públicos a los que se refiere el precepto cuestionado son los siguientes:

- Servidores públicos pertenecientes al ayuntamiento²⁰
- Presidenta o Presidente municipal²¹
- Persona titular de la Tesorería Municipal²²

Atento a lo anterior, se puede colegir que el artículo impugnado, al establecer la obligación de pagar una fianza a costa de las personas que recauden, manejen,

²⁰ "Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Iniciar, ante el Congreso del Estado, leyes o decretos en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre;

II. **Recaudar y administrar en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal;**

(...)"

²¹ "Artículo 36. Son atribuciones de la Presidenta o Presidente Municipal:

(...)

XI. **Vigilar la exacta recaudación de las contribuciones municipales cuidando que su inversión se efectúe con estricto apego a los criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información periódica, auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia;**

(...)"

²² "Artículo 72. Cada Ayuntamiento contará con una Tesorería, cuyo titular deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 68 de esta Ley y ser nombrado conforme a lo dispuesto por este ordenamiento, y tendrá las atribuciones siguientes:

I. **Recaudar, administrar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos municipales, así como los conceptos que deba percibir el Ayuntamiento, de conformidad con las disposiciones legales aplicables en materia de ingresos;**

(...)

X. Caucionar el manejo de los fondos o valores de propiedad municipal;

(...)"

custodien o administren fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del ayuntamiento, en realidad, está previendo un requisito insoslayable para poder acceder al cargo público respectivo y para permanecer en él.

En ese entendido, llama la atención de este Organismo Nacional que las personas que quieran desempeñarse en esos cargos deberán de cumplir, además de los requisitos previstos que se les exige en cada caso, **con el pago a su costa de las primas relativas a las fianzas que garanticen las responsabilidades en que pudiera incurrir en el desempeño de su encargo.**

Teniendo claro lo anterior, corresponde analizar si ese requisito es respetuoso del bloque de constitucionalidad.

Como se refirió en un apartado previo, la Constitución General establece en su artículo 35, fracción VI, que es derecho de las personas ciudadanas poder ser nombradas para 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, como se mencionó en la parte conducente del derecho de acceso a un cargo público, al interpretar el concepto de "*calidad*" contenido en el artículo 35 de la Norma Fundamental esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que 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, esto es, que se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.

Defendemos al Pueblo

Por lo 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 relacionados 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, experiencias y

destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

No obstante, la norma en análisis 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.

Dicho en otras palabras, el precepto cuestionado establece como condición para el acceso a los cargos públicos **contar con capacidad económica** que les permita 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 a su cargo.

Por lo tanto, dicha condición o exigencia para el acceso a esos cargos públicos se constituye como un requisito discriminatorio e injustificado, ya que carece de justificación constitucional pues no se relaciona de ninguna manera con las *calidades* 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 la 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 del Municipio frente a posibles conductas irregulares de los servidores públicos que intervengan en el manejo de su Hacienda Pública, pues esa situación ya se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, así como en las leyes reglamentarias de la materia.

Ahora bien, este Organismo Nacional recuerda que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional: a) origen étnico, b) nacionalidad, c) género, d) edad, e) discapacidad,

f) condición social, g) salud, h) religión, i) opiniones, j) preferencias sexuales, k) estado civil, i) o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Es decir, el catálogo de categorías sospechosas contenido en el último párrafo de dicho precepto constitucional no es un sistema de *números clausus*. Por el contrario, el texto constitucional es claro al referir una cláusula abierta en el sentido de que cualquier distinción injustificada por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y que menoscabe derechos y libertades está determinadamente prohibida.

Aunque dicho párrafo no prevé textualmente la prohibición de discriminar a las personas cuando se encuentren en el supuesto que nos ocupa –contar con capacidad económica–, ello no implica que no se trate de una categoría sospechosa, máxime cuando la Primera Sala de ese Alto Tribunal Constitucional ha destacado que las categorías sospechosas recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos, como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política.

Entonces, para poder establecer si una norma o política pública contempla una distinción, restricción o exclusión explícita genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o en tanto perteneciente a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, entre los cuales se ubican las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica, las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados y las condiciones socioeconómicas.²³

Además, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características sospechosas o atributos en las personas que han sido históricamente

²³ Tesis P. VIII/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 254, del rubro: “*DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES.*”

tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.²⁴

En el caso, se estima que el precepto normativo impugnado es discriminatorio con base en la categoría sospechosa consistente en la condición económica de las personas que quieran acceder a los cargos públicos que tengan a su cargo recaudar, manejar, custodiar o administrar fondos o valores de la propiedad municipal o al cuidado del ayuntamiento, pues solo podrán acceder y permanecer en ellos quienes cuenten con la capacidad económica suficiente para garantizar la probable responsabilidad administrativa en la que pudiera incurrir a través de una fianza, mientras que quienes no puedan cubrir esa garantía, no podrían 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 se procederá a analizarla a la luz de un escrutinio estricto de constitucionalidad.

Conforme a los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa. Ya que el examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario, se han establecidos los siguientes parámetros:

1. Cumplir con una finalidad constitucional imperiosa.
2. Estar estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa.
3. La medida debe ser lo menos restrictiva posible.²⁵

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio

²⁴ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen V. Lane No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49.

²⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 8, del rubro: “CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”

ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo importante previsto dentro de la propia Norma Suprema; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En relación con el segundo punto del escrutinio estricto, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la satisfacción de una finalidad constitucionalmente imperiosa; de modo que la medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de dicha finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Finalmente, por lo que hace al tercer punto, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

En el caso concreto, el precepto normativo impugnado podría cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa en tanto que al exigir a las personas servidoras públicas respectivas 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 de la Constitución General.

Es decir, la norma en combate tiene como finalidad garantizar que ante cualquier conducta indebida relacionada con el manejo de los fondos de propiedad municipal por actos imputables a las personas servidores públicos, sean ellas mismas las que garanticen el pago de las posibles pérdidas ocasionadas, con el objetivo de evitar algún menoscabo en el patrimonio municipal.

Ahora bien, respecto de la segunda grada consistente en que la medida esté estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que también pudiera cumplirse.

Lo anterior es así, pues si la finalidad del legislador es salvaguardar el patrimonio municipal o del ayuntamiento respecto de alguna pérdida por un inadecuado desempeño de las funciones de los servidores públicos que tengan a su cargo funciones relacionadas con recaudar, manejar, custodiar o administrarlos, lo cierto

es que a través de la fianza otorgada por parte de las personas servidoras públicas que garantice esa situación, podría asegurarse la recuperación de los recursos que pudieron haber sido objeto de un inadecuado desempeño o ejecución.

Por lo tanto, el establecimiento obligatorio de un pago que garantice que las personas servidoras públicas aseguren las cantidades respecto de las posibles afectaciones que su conducta pudiera ocasionar a la hacienda municipal, sí podría relacionarse estrechamente con la finalidad que buscó el legislador, de manera que también se cumple esta segunda grada.

Finalmente, **en cuanto a la tercera etapa del examen, esta Comisión Nacional estima que la medida legislativa no la supera, pues no es la menos restrictiva posible.**

Lo anterior, pues si lo que buscó el legislador al establecer la norma impugnada es que ante cualquier responsabilidad administrativa penal en que pudiera incurrir una persona servidora pública por el manejo de fondos o patrimonio municipal exista una fianza previa -a costa del propio servidor público- que garantice el resarcimiento del daño ocasionado, lo cierto es que esa prevención se puede lograr a través de otros medios menos gravosos, ya 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.

Efectivamente, las personas servidoras públicas que incurran en alguna conducta ilícita por el desempeño de su cargo, están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas y penales previstos en las leyes aplicables, por lo que deberán de responder ante cualquier daño que ocasionen, como sería el menoscabo al patrimonio municipal o del Ayuntamiento.

Por lo tanto, existen, cuando menos, medida estatales menos gravosa a la prevista en la norma impugnada, pues estas 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 prejuzga que las personas que sean contratadas para recaudar, manejar, custodiar o administrar fondos o valores de la propiedad

municipal o al cuidado del Ayuntamiento llevarán a cabo, invariablemente, conductas ilícitas que afecten a la hacienda pública, razón por la que se les exige el pago de una fianza para poder aspirar a ocupar el cargo que corresponda, a fin de evitar cualquier afectación.

También, este Organismo estima que, en lugar de establecer la medida cuestionada para salvaguardar el patrimonio municipal, las autoridades competentes pudieran optar por establecer otros mecanismos financieros, tales como la conformación de fondos con dinero público, tendentes a cumplir con el mismo objetivo.

En suma, a juicio de esta Comisión Nacional, sí existen medios válidos y menos restrictivos encaminados 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 no contar con la capacidad económica necesaria para garantizar el pago de una fianza.

Así, se considera que la norma termina por desbordar su objetivo y se constituye como una exigencia discriminatoria, en perjuicio de las personas que quieran acceder a los empleos públicos respectivos, pero que no cuenten con la capacidad económica suficiente para garantizar la fianza exigida.

Por lo 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 motivos de su condición económica, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público en igualdad de condiciones que las demás.

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, tal exigencia no se justifica sobre una base objetiva, por tanto, la norma impugnada debe considerarse violatoria de las prerrogativas de igualdad, no discriminación y de acceso a cargos públicos.

Para reforzar la conclusión anterior, resulta pertinente mencionar que el Tribunal Constitucional ya analizó la constitucionalidad de una norma general de contenido idéntico al impugnado en el presente asunto. Efectivamente, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional

38/2003²⁶ examinó el artículo 271, fracción IV, del Código Hacendario para el Municipio de Veracruz, concluyendo que **resultaba inconstitucional 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.**

Por todas esas consideraciones, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma en análisis es contraria a los derechos de igualdad y no discriminación, así como de acceso a un empleo o cargo público, pues no está enfocada en garantizar que las personas cumplan con las cualidades necesarias para el efectivo desempeño de sus funciones, por lo que se constituye como una exigencia injustificada y discriminatoria.

De tal manera que, a fin de salvaguardar los derechos humanos, lo procedente será que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del precepto y lo expulse del sistema jurídico veracruzano.

SEGUNDO. El artículo 366, segundo párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece que cometerán el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del 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 de esa entidad.

Se considera que dicha disposición es contraria al derecho a la 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.

²⁶ Fallada el pasado 27 de junio de 2005, en sesión del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del entonces Ministro Juan Díaz Romero.

Para exponer los motivos por los cuales se estima que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo impugnado contraviene el parámetro de control de la regularidad constitucional, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera se expondrá el parámetro de regularidad constitucional aplicable al caso concreto; mientras que el segundo se dedicará a explicar los motivos por los cuales se estima que la disposición combatida es inconstitucional.

A. Seguridad jurídica, así como principios de legalidad y de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Defendemos al Pueblo

Lo anterior se debe a que en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, su actuación debe estar prevista en el texto de la norma, puesto que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así como una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.²⁷

Ahora bien, en estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona²⁸.

Sobre lo anterior, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 14. (...)
(...)”

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

²⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al deliro de que se trata."

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral **prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal**, y ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay pena sin ley; por tanto, el precepto constitucional en comento prohíbe integrar un delito o una pena por analogía o mayoría de razón.

Ese Tribunal Constitucional ha emitido diversos criterios en los que define lo que se tiene que entender como exacta aplicación de la ley en materia penal:

"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".²⁹

Con base en lo anterior, podemos advertir que esta garantía 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 también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.³⁰

²⁹ Tesis aislada P.IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, mayo de 1995, página 82, de rubro: **"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA"**

³⁰ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 10/2006, por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, de rubro: **"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR"**.

Así, de la interpretación de tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que consagra el principio de la exacta aplicación de la ley en materia penal, se ha sostenido que 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.

En otras palabras, el Máximo Tribunal del país ha sustentado que el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a aplicar la ley en sus términos, sino que obliga también al legislador de las disposiciones legales a que, al expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión suficiente las conductas típicas y las penas aplicables.

Este último punto se conoce como mandato de taxatividad, el cual supone una exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que pueda ser conocido por el ciudadano lo que es objeto de prohibición.

A mayor abundamiento, el principio de taxatividad o tipicidad que deriva del artículo 14 constitucional se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” **exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen**³¹.

Por ende, se refiere a la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,³² pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

³¹ *Ibidem*.

³² Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

Es por ello que resulta imperioso que toda formulación típica sea suficientemente clara y precisa como para permitirles programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever.

A partir de tales premisas la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues, de no ser así, se podría generar tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley³³; en consecuencia, a no poder determinar si se respeta o se infringe su exacta aplicación.³⁴

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

B. Inconstitucionalidad del artículo 366, segundo párrafo, del Código combatido

Una vez expuesto brevemente el alcance del derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad, su vertiente de taxatividad, así como de exacta aplicación de la ley penal, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 366, segundo párrafo, del Código que se analiza, es contrario a dichas prerrogativas constitucionales.

Para iniciar con el análisis que nos ocupa, es necesario transcribir en sus términos la disposición combatida:

³³ Amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto en sesión de 6 febrero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁴ Asimismo, se ha identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la Ley Penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

“Artículo 366. 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.

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

Como se desprende, la norma sanciona la conducta de los servidores públicos ahí previstos, consistente en no presentar oportunamente la cuenta pública al Congreso del Estado de Veracruz, previendo **únicamente como sujetos específicos del hecho delictivo a: 1) el presidente municipal, 2) los integrantes de la Comisión de Hacienda y 3) el tesorero.**

En primer lugar, debe anotarse que 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. Para cumplir con este mandato constitucional, en el procedimiento de rendición de cuentas participan diversos servidores públicos³⁵ que deberán actuar conforme a la ley y en caso de que no desempeñen sus funciones adecuadamente pueden afectar ese procedimiento y la hacienda pública, por lo que se les sancionará por la responsabilidad en la que pudieran incurrir, ya sea de manera particular o conjunta.

Teniendo clara esa premisa, la norma impugnada prevé que será sancionado como un delito el hecho de no presentar oportunamente la cuenta pública al Congreso del Estado de Veracruz, cuyos sujetos activos serán el presidente municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el tesorero municipal.

Ahora bien, el legislador local estableció que la sanción que se aplicará ante la actualización de esa conducta será aquella prevista para *el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal*, lo implica necesariamente una remisión al Código Penal de esa entidad federativa para conocerla y tener certeza jurídica del delito que se imputará.

De la consulta a la legislación penal veracruzana vigente, se advirtió que no existe un tipo penal único y taxativo en el que se regule el delito de “abuso de autoridad o

³⁵ Véanse: Constitución Política del Estado de Veracruz, y la Ley Número 364 de Fiscalización Superior y rendición de cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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 actualmente no contiene un tipo penal único de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, por lo tanto, no existe una 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 del deber legal, en los siguientes términos:

“ABUSO DE AUTORIDAD

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.

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.

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;

VIII. DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL 8 DE OCTUBRE DE 2019, AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018 Y SU ACUMULADA 17/2018.

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;

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;

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;

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 estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

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 estuviere en sus atribuciones;

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;

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;

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;

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;

XVIII. DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL 8 DE OCTUBRE DE 2019, AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2018 Y SU ACUMULADA 17/2018;

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

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

"INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL *al Pueblo*

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.

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."

Sobre esas bases, esta Comisión Nacional considera que, toda vez que la remisión hecha por el legislador veracruzano en la norma en combate tiene que ser interpretada a la luz de los dos tipos penales a los que refiere, a saber, el de abuso de autoridad y el de incumplimiento del deber legal, la torna inexacta, en tanto que no existe el tipo penal único y exactamente aplicable a la conducta que se refiere la disposición impugnada, causando incertidumbre jurídica a las personas destinatarias de la norma.

Conviene recordar que el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal dispone "*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 esa disposición constitucional, 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 diverso principio de derecho penal que se enuncia como *nulla poena sine lege*.

Además, como ya se precisó, 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, describiendo las conductas que se señalen como delitos, con los elementos que los integren (elementos del tipo), así como 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 inculgado.

Partiendo de esas premisas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que 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 por las siguientes razones sustanciales:

- 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.

- La norma sanciona únicamente a ciertos sujetos por el cargo que ostentan 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.

Recordemos que para conocer la sanción que será aplicada por la falta de presentación de la cuenta pública al Congreso veracruzano, en términos de la norma impugnada, se deberá acudir al contenido de las normas penales citadas previamente que, como se advirtió, contienen un amplio número de supuestos o conductas que dan lugar al delito.

Sin embargo, de la consulta de la legislación penal veracruzana se observó que **no existe un único tipo penal en el que se prevea el delito de “abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal”**, como lo refiere la norma impugnada, pues más bien, el Código Penal vigente establece dos tipos penales distintos y no equiparables, es decir, uno en el que se describe la conducta prohibida de abuso de autoridad y otro relativo al delito de incumplimiento del deber legal, cada uno, con distintos supuestos jurídicos.

Pese a lo anterior, por la redacción de la disposición impugnada, es sumamente necesario interpretarla a la luz de los artículos del Código Penal local que tipifican los delitos de abuso de autoridad y de incumplimiento del deber legal, a fin de determinar si son exactamente aplicables a la conducta que se pretende sancionar.

Por una parte, del análisis de las conductas previstas en los artículos 317 y 318 del Código Penal veracruzano –que tipifican el delito de abuso de autoridad–, no se advierte ninguna hipótesis que sea exactamente aplicable para sancionar el hecho de no presentar en tiempo la cuenta pública ante el Congreso veracruzano por determinados servidores públicos.

De hecho, se observa que la *ratio* del delito de abuso de autoridad 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 combatida a través del delito de abuso de autoridad, pues no existe 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 ante el Congreso local.

No se pierde de vista que el primer párrafo del artículo 319 de la indicada legislación penal indica que *“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”*, que, por su amplitud, podría pensarse en una primera lectura que pudiera resultar aplicable al caso; pero, contrario a lo anterior, se estima que tampoco es estrictamente aplicable, pues ese tipo penal exige que la falta de cumplimiento de los deberes inherentes al empleo debe perjudicar los derechos de un tercero o bien, se realice en beneficio propio o ajeno. Por ende, este último elemento debe acreditarse para tener por actualizado el delito, de otro modo, no encuadrará en la descripción típica.

No obstante, para efectos del artículo 366 combatido, basta que los servidores públicos que enlista sean omisos en presentar la cuenta pública al Congreso para que puedan ser denunciados por los delitos de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, aun cuando, de un atento estudio de esos tipos penales, ninguna conducta encuadre exactamente con la que se refiere el precepto impugnado.

Adicionalmente, 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 de Tlalixcoyan, Veracruz.

Por lo tanto, ante la actualización del hecho que sanciona la norma en combate – es decir, no presentar en tiempo la cuenta pública al Congreso del Estado de Veracruz– **los operadores jurídicos deberán imponer alguna de las sanciones que se establecen en los artículos 317, 318, 319 y 320 del Código Penal de esa entidad federativa por simple analogía**, en contravención al artículo 14 de la Constitución General de la República.

Por esa razón es que esta Comisión Nacional considera que artículo 366, segundo párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxiaco, Veracruz, vulnera el principio de exacta aplicación de la ley penal, pues la remisión hecha por el legislador veracruzano resulta inexacta, ocasionando inseguridad jurídica en perjuicio de las y los gobernados, pues permite que se acuse y sancione penalmente a alguien por simple *analogía*.

Además, es importante mencionar que la norma impugnada sanciona únicamente a ciertos sujetos específicos por la conducta prohibida, desconociendo que en el procedimiento de rendición de cuentas participan diversos servidores públicos a los que se les pudiera también reprochar la conducta sancionada.

En efecto, conforme a las consideraciones narradas, el artículo en combate engloba 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”; sin embargo, como ya se desarrolló, el Código Penal vigente de esa entidad no contiene ningún tipo penal que sea exactamente aplicable.

No obstante, las responsabilidades causadas por la falta de rendición oportuna de la cuenta pública que se prevén en el artículo impugnado, se fincan de manera conjunta solo 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, independientemente del cargo que sustenten, de tal suerte que cada uno quede expuesto a su propia responsabilidad.

En efecto, el artículo impugnado establece una responsabilidad conjunta (el presidente municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el tesorero municipal) por no presentar en tiempo al Congreso del Estado la cuenta pública, **sin individualizar a quienes efectivamente resulten responsables de ese hecho.**

Es decir, 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, cuya consecuencia será atribuida en todos los casos únicamente al presidente municipal, los integrantes de la Comisión de

Hacienda y el tesorero municipal, con independencia de si participaron o tuvieron algún grado de responsabilidad en la presentación extemporánea ante el Congreso del indicado informe.

Por ende, es inconcuso que el artículo impugnado no es acorde con el parámetro de regularidad constitucional en materia penal, al fijar el marco legal al que deben sujetarse los servidores públicos para presentar oportunamente la cuenta pública, toda vez que el legislador, por un lado, incluyó en una responsabilidad conjunta a determinados servidores públicos de un municipio específico por no rendir oportunamente la cuenta pública; mientras que, por otra parte, no tomó en consideración que en esa conducta pueden participar otros servidores públicos diversos a lo señalados en el precepto impugnado.

Finalmente, el legislador tampoco tuvo en consideración que en los artículos a los que remite del Código Penal de la entidad no especifican que de la conducta descrita en el numeral impugnado deba tenerse por responsables únicamente al Presidente Municipal, los integrantes de la Comisión de Hacienda y el Tesorero municipal; más aún, dichos preceptos del Código Penal establecen que por los delitos por abuso de autoridad e incumplimiento del deber legal pueden ser responsables *“los servidores públicos”*, sin que se advierta que para integrar el delito se requiera alguna otra calidad específica en el sujeto activo, lo cual resulta congruente en el sentido de que cualquier servidor público que incurra en la conducta señalada será responsable de las sanciones administrativas y penales que correspondan, siempre que se demuestre su culpabilidad.

Por lo tanto, se concluye que el artículo 366, segundo párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxiucoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es inconstitucional porque es violatorio del principio de exacta aplicación de la ley en materia penal y, por ende, de la garantía de seguridad jurídica.

Por consideraciones similares, al resolver la controversia constitucional 38/2003 el Pleno de ese Tribunal Constitucional declaró la invalidez del artículo 379 del Código Hacendario para el 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 Municipal, serán penalmente responsables por el delito de abuso de autoridad o incumplimiento del deber legal, en virtud de que el legislador local abarcó en una responsabilidad conjunta a varios servidores

públicos de un Municipio, sin tomar en consideración que en esa conducta pueden participar servidores públicos diversos³⁶.

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

Dicha norma es contraria al principio de culpabilidad en materia penal, pues ante la comisión de un delito fiscal por medio de una persona moral, será sancionada la persona representante de esta, 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.

En este apartado se demostrará que el artículo impugnado es contrario al derecho de seguridad jurídica y a los principios de legalidad y de culpabilidad aplicable en el derecho penal, en virtud de que permite sancionar penalmente al representante de una persona moral o jurídica, sin tomar en cuenta si tuvo o no participación en el hecho delictivo que se le imputó, aunado a que tampoco es armónico con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Para arribar a esa conclusión, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente forma: primero se explicará de manera breve el parámetro de regularidad constitucional que se considera aplicable y, posteriormente, se analizará la disposición impugnada a la luz de dicho estándar a fin de determinar si es acorde o no con el mismo.

³⁶ Véase tesis de jurisprudencia P./J. 122/2005, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2061, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 379, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO HACENDARIO PARA EL MUNICIPIO DE VERACRUZ CONTRAVIENE LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

A. Principio de culpabilidad en materia penal

Este principio se encuentra previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷, 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.**

En el ámbito internacional, instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³⁸ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁹ establecen como garantía para las personas, la necesidad de que se deba probar su culpabilidad para que sea legítima la imposición de una pena.

³⁷ “**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento.”

³⁸ “**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.”

³⁹ “**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 (...)”

Mientras que ese Tribunal Constitucional ha reconocido la protección del principio de culpabilidad en el sistema jurídico mexicano.⁴⁰ Específicamente, la Primera Sala de esa Corte Suprema ha explorado, en numerosos precedentes⁴¹, los alcances de este principio, definiéndolo como fundamento y límite de la pena⁴².

En general, el principio de culpabilidad en materia penal implica que solamente es posible sancionar penalmente a quien ha realizado un hecho punible de forma dolosa o culposa.

Se ha definido que 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 sujeto⁴³. Así, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha insistido en que la pena sólo puede ser impuesta a la persona responsable de su comisión⁴⁴.

Asimismo, en el estudio de este principio, dicha Primera Sala ha subrayado que las normas penales tienen tres funciones principales: una seleccionadora, que corresponde a la elección que la legisladora ordinaria 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 penales⁴⁵. 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.⁴⁶

⁴⁰ Por ejemplo, las sentencias dictadas en el amparo en revisión 540/2021 y en el amparo en revisión 541/2021, resueltos por el Pleno de este Alto Tribunal el 28 de marzo de 2022.

⁴¹ Ilustrativamente, cabe destacar lo resuelto en el amparo directo en revisión 2553/2020, resuelto por la Primera Sala el 23 de febrero de 2022; el amparo directo en Revisión 92/2018, resuelto por la Primera Sala el 2 de diciembre de 2020; y el amparo directo en revisión 6254/2018, resuelto por la Primera Sala el 2 de octubre de 2019.

⁴² Destacan las consideraciones contenidas en el amparo directo en revisión 6254/2018, resuelto el 2 de octubre de 2019 por la Primera Sala, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁴³ *Ídem*.

⁴⁴ *Ídem*.

⁴⁵ Amparo directo en revisión 92/2018, resuelto por la Primera Sala el 2 de diciembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴⁶ *Ídem*.

En el ámbito de la doctrina, el Doctor Enrique Díaz Aranda, con relación al principio de culpabilidad, señala “la pena sólo deberá ser impuesta al culpable del delito, esto es, a la persona responsable de su comisión, aquél a quien se podía atribuir el hecho”⁴⁷. Por su parte, el Doctor Raúl Plascencia Villanueva, menciona que el principio de culpabilidad encuentra su fundamento en el mismo Estado de Derecho, con relación a la dignidad y la libertad humana, sin la cual, resulta imposible construir el concepto mismo del delito, pues donde no hay libertad falta no sólo la culpabilidad, sino la acción⁴⁸ y agrega que el principio en estudio presupone, lógicamente, la libertad de decisión del hombre, pues sólo si existe la posibilidad en el hombre de actuar de modo distinto, podrá deslindarse sobre él la responsabilidad penal. Ello, porque se reprochan los resultados de la voluntad consciente; es decir, de una voluntad que por lo menos va acompañada del conocimiento del querer.

Así, el principio de culpabilidad es la columna vertebral del moderno derecho penal, por ser un principio garantista de los derechos de los individuos frente al poder del Estado, que limita su facultad punitiva⁴⁹. Por tanto, debemos recordar que en un Estado Constitucional de Derecho no se permite imponer penas por conductas ajenas, ya que la responsabilidad penal exige, como requisito *sine qua non*, la posibilidad de imputarle personalmente al autor el hecho o hechos antijurídicos acaecidos por serle estos propios y haber actuado con dolo o culpa⁵⁰.

De esa manera, se colige que el principio en estudio se constituye como fundamento y límite de la pena, pues respecto a su carácter fundamental, **a nadie se le impondrá pena alguna si no se demuestra previamente su culpabilidad; y en cuanto a su carácter limitativo, la medida de la pena estará con relación directa al grado de culpabilidad del sujeto.**

En ese orden de ideas, **la pena debe imponerse por lo que se ha hecho y no por lo que es la persona que comete un delito**, o por lo que se crea que va a hacer; esto es,

⁴⁷ En *Derecho Penal Parte General (Conceptos, Principios y Fundamentos del Derecho Penal Mexicano Conforme a la Teoría del Delito Funcionalista Social)*, México, Porrúa, 2003, pp. 85.

⁴⁸ En *Teoría del delito*, México, UNAM, 2004, pp. 157-176. Consultable en el siguiente enlace: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/44/10.pdf>

⁴⁹ Cfr el amparo en directo en revisión 6254/2018, resuelto por la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional en sesión de 2 de octubre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵⁰ Conforme al principio de culpabilidad, no es admisible la responsabilidad penal por el mero resultado, esto es, sin dolo o culpa. Cfr. Bacigalupo, Enrique. *Principios de Derecho Penal, Parte General*, 5ª edición, editorial Akal, Madrid, España, p. 109.

sólo le debe ser atribuible al sujeto, **el acto que realizó bajo su propia culpa y no la ajena, ello, porque al realizarla, decide atentar contra el correspondiente bien jurídico.**⁵¹

En cuanto al derecho de seguridad jurídica y legalidad, se reiteran las consideraciones contenidas en el segundo concepto de invalidez sobre el alcance de esas máximas constitucionales.

B. Inconstitucionalidad del artículo 97, último párrafo, del Código referido

Apuntado lo anterior, en el presente apartado se plasman los razonamientos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada es contraria al principio constitucional de culpabilidad en materia penal y, consecuentemente, al derecho a la seguridad jurídica.

El contenido textual del artículo en combate es el siguiente:

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

- I. Realicen la conducta o hecho, tipificado y legalmente descrito en el Código;*
- II. Concierten, maquinen o asesoren en su ejecución;*
- III. Concreten su realización;*
- IV. Lo realicen conjuntamente;*

⁵¹ Así lo sostuvo la Primera Sala, en la tesis aislada en materias constitucional y penal, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, Abril de 2017, Tomo I, 1a. XLIII/2017 (10a.), página 876, de rubro y texto: **“ROBO CONTRA TRANSEÚNTE. EL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL QUE PREVÉ UNA AGRAVANTE PARA AQUEL DELITO, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad de los inculpados, porque por disposición constitucional está limitado a juzgar actos. Esto es, conforme al principio de legalidad, protegido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas y, por ende, sólo el acto prohibido por la norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Ahora bien, el artículo 224, fracción IX, del Código Penal para el Distrito Federal que prevé la agravante del delito de robo, al disponer que además de las penas previstas en el artículo 220 del código aludido, se impondrá de dos a seis años de prisión cuando el robo se cometa en contra de transeúnte, entendiéndose por éste a quien se encuentre en la vía pública o en espacios abiertos que permitan el acceso al público, no contraviene el principio de culpabilidad, en tanto que la pena aludida debe imponerse por lo que se ha hecho y no por lo que es la persona que lo comete, o por lo que se crea que va a hacer, esto es, sólo le es atribuible el acto que realizó bajo su propia culpa y no la ajena, además, porque al realizarlo, decide atentar contra el patrimonio de las personas en el preciso momento en que se encuentran transitoriamente en la vía pública, es decir, que la realización depende de la voluntad del activo del delito y no de sus cualidades personales”.

V. *Presten dolosamente ayuda en su realización; y*

VI. *Encubran su ejecución.*

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."

De su contenido, se desprende que el legislador veracruzano precisó las reglas para determinar el grado de culpabilidad del sujeto activo ante la comisión de algún delito fiscal previsto en el Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan de esa entidad.

De los supuestos previstos en la norma impugnada 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 (quien realizó la conducta o la concretó), b) el autor intelectual (conciernen, maquinen o asesoren su ejecución), y c) coautoría o complicidad (quienes presten apoyo para su realización).

Es decir, la persona responsable será aquella que tenga algún grado de participación en el hecho delictivo, ya sea como autor material, coautor o cómplice, lo que hace evidente que serán sancionados por la conducta que efectivamente quisieron hacer, cuyas consecuencias jurídicas aceptaron.

Sin embargo, llama la atención de este Organismo Nacional protector de los derechos humanos 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, independientemente de la responsabilidad que los socios tengan en la comisión del ilícito.*

Defendemos al Pueblo

Se estima que 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 multicitada, 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 ninguna relación con el hecho delictivo y que, por consiguiente, no se sancione a aquellas que sí intervinieron directamente en la comisión del ilícito.

En otras palabras, la norma en análisis sanciona penalmente a las personas representantes de alguna empresa o asociación civil legalmente reconocidas, sin que sea necesario demostrar su grado de culpabilidad, sino por el solo hecho de tener esa calidad u ostentar dicho cargo.

Además, 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 que integran nuestro país.

Para demostrar esa afirmación, resulta pertinente recordar la forma en la que el Código Nacional regula el procedimiento de responsabilidad penal para personas jurídicas.

- En principio, se determina que 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.
- El Ministerio Público podrá ejercer la acción penal en contra de las personas jurídicas con excepción de las instituciones estatales, independientemente de la acción penal que pudiera ejercer contra las personas físicas involucradas en el delito cometido.
- No se extinguirá la responsabilidad penal de las personas jurídicas cuando se transformen, fusionen, absorban o escindan. En estos casos, el traslado de la pena podrá graduarse atendiendo a la relación que se guarde con la persona jurídica originariamente responsable del delito.
- La responsabilidad penal de la persona jurídica tampoco se extinguirá mediante su disolución aparente, cuando continúe su actividad económica y

se mantenga la identidad sustancial de sus clientes, proveedores, empleados, o de la parte más relevante de todos ellos.

- Las causas de exclusión del delito o de extinción de la acción penal, que pudieran concurrir en alguna de las personas físicas involucradas, no afectará el procedimiento contra las personas jurídicas, salvo en los casos en que la persona física y la persona jurídica hayan cometido o participado en los mismos hechos y estos no hayan sido considerados como aquellos que la ley señala como delito, por una resolución judicial previa. Tampoco podrá afectar el procedimiento el hecho de que alguna persona física involucrada se sustraiga de la acción de la justicia.
- Las personas jurídicas serán penalmente responsables únicamente por la comisión de los delitos previstos en el catálogo dispuesto en la legislación penal de la federación y de las entidades federativas.
- Las consecuencias jurídicas que se podrán imponer a una persona jurídica por la comisión de un hecho delictivo son las siguientes:
 - Sanción pecuniaria o multa;
 - Decomiso de instrumentos, objetos o productos del delito;
 - Publicación de la sentencia;
 - Disolución, o
 - Las demás que expresamente determinen las leyes penales conforme a los principios establecidos en el presente artículo.
- Ahora bien, el Código Nacional prevé que, para los efectos de la individualización de las sanciones anteriores, el Órgano jurisdiccional deberá tomar en consideración lo establecido en el artículo 410 (reglas para la individualización de sanciones) de ese ordenamiento y **el grado de culpabilidad** correspondiente de conformidad con los aspectos siguientes:
 - **La magnitud de la inobservancia del debido control en su organización y la exigibilidad de conducirse conforme a la norma;**
 - El monto de dinero involucrado en la comisión del hecho delictivo, en su caso;

- La naturaleza jurídica y el volumen de negocios anual de la persona moral;
 - **El puesto que ocupaban, en la estructura de la persona jurídica, la persona o las personas físicas involucradas en la comisión del delito;**
 - **El grado de sujeción y cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y**
 - 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.
- Mientras que, respecto de la participación de la persona representante, la legislación nacional prevé que, en la audiencia inicial llevada a cabo para formular imputación a la persona física, se darán a conocer, en su caso, **al representante de la persona jurídica, asistido por el Defensor, los cargos que se formulen en contra de su representado**, para que dicho representante o su Defensor manifiesten lo que a su derecho convenga.

El representante de la persona jurídica, asistido por el Defensor designado, podrá participar en todos los actos del procedimiento. En tal virtud se les notificarán todos los actos que tengan derecho a conocer, se les citarán a las audiencias, podrán ofrecer medios de prueba, desahogar pruebas, promover incidentes, formular alegatos e interponer los recursos procedentes en contra de las resoluciones que a la persona jurídica perjudiquen.

En ningún caso el representante de la persona jurídica que tenga el carácter de imputado podrá representarla.

En su caso el Órgano jurisdiccional podrá vincular a proceso a la persona jurídica.

- **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.**

Conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando se comenta algún hecho delictivo por parte de una persona jurídica, se deberá investigar si el hecho delictivo 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 forma 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 gran 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 cometido.

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 a 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 (persona física o moral) y la consecuencia (delito).

Contrario a ese sistema, la norma en combate establece de manera absoluta y general que en todos los delitos fiscales (previstos en el Código en análisis) que sean cometidos por alguna persona moral o jurídica, será responsable la persona que la representa, sin importar el grado de culpabilidad entre el sujeto activo y la conducta prohibida.

Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada resulta inconstitucional por vulnerar el principio de culpabilidad y el derecho a la seguridad jurídica, pues se observa que la pena recae directamente sobre la persona representante, esto es, sobre un sujeto distinto al sujeto activo, que sería la persona jurídica o moral. Así pues, la norma sanciona a una persona por

conductas que puede que no le sean directamente atribuibles, y sin que sea necesario acreditar el dolo o culpa de su parte.

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 objeto de estudio, 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 por imputarle una conducta que no cometió ni tenía la voluntad de hacer, sino por el solo hecho de fungir como representante de una persona jurídica o moral.

De cualquier forma, para este Organismo Nacional 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 pudieron haber intervenido en la ejecución del delito, pues existe una clara distinción entre las responsabilidades que se imputa a cada uno de ellas, al tratarse de sujetos distintos.

De ahí que este Organismo Garante sostenga que el artículo 97, último párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es contrario al parámetro de regularidad constitucional, por lo que lo procedente será que ese Alto Tribunal Constitucional declare su invalidez.

CUARTO. El artículo 101, en la porción normativa impugnada, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece la 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, pues al establecer como regla invariable 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.

Adicionalmente, al ser una sanción “definitiva” esta tiene implicaciones contrarias al principio de reinserción social.

A consideración de este Organismo Constitucional Autónomo, la norma impugnada contraviene la Constitución Federal, ya que establece la posibilidad de que el juzgador 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 resulta inconstitucional toda vez que se trata de una pena desproporcionada y *per se* excesiva, incompatible con la Norma Fundamental por transgredir el principio de proporcionalidad de las penas, en su vertiente de prohibición de penas inusitadas, aunado a que impacta negativamente en la reinserción social.

Para sustentar esta premisa, el estudio que se propone a ese Alto Tribunal se divide de la siguiente forma: en primer lugar, se explica el parámetro de regularidad constitucional a la luz de precedentes sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de proporcionalidad de las penas; asimismo, se desarrolla el principio de reinserción social, como uno de los ejes rectores del sistema penitenciario; para concluir que la disposición normativa impugnada vulnera esas dos máximas constitucionales.

A. Parámetro de regularidad constitucional en materia de proporcionalidad de las sanciones, en su vertiente de prohibición de penas inusitadas y excesivas

Para abordar este tema debemos destacar que el artículo 22 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, prohíbe la instauración de penas inusitadas y trascendentales, a la vez que mandata que todas las sanciones penales deben ser proporcionales al delito cometido:

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

De la literalidad de esta disposición de rango constitucional, se desprende que una sanción penal no debe ser absoluta y aplicable a todos los casos, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito cometido y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizar la pena.

En tal sentido, el principio de proporcionalidad de las penas se erige como un límite al *ius puniendi*, es decir, se trata de una prohibición de exceso de la injerencia del Estado, al momento de establecer las penas, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Además, se destaca que dicha exigencia opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

De esta manera, en lo que atañe a la labor legislativa, la máxima constitucional referida se traduce en una obligación para las autoridades que intervienen en la creación y modificación de las normas, de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor y las agravantes y atenuantes previstas en el sistema jurídico.

Ahora bien, de conformidad con la interpretación de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la connotación “pena inusitada” tiene una acepción constitucional entendida como *aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.*⁵²

En la misma línea, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que las sanciones penales excesivas resultan violatorias de los artículos 14 y 22 de la Ley Fundamental.⁵³

⁵² Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 126/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 14, del rubro: “**PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL.**”

⁵³ Cfr. tesis de jurisprudencia: 1a./J. 42/2009, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del Tomo XXX, julio de 2009, página 218, del 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.**”

En ese contexto, no se soslaya que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos, los 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, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22, de la Constitución Federal.⁵⁴

En ese sentido, el legislador tiene la obligación de proporcionar un marco penal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en concreto.

Sobre esa línea argumentativa, es claro que, en la creación de las penas y el sistema para la imposición de las mismas, el legislador no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios, como en la especie, lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o, por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales.⁵⁵

En ese orden de ideas, la proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, se refiere a hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito.⁵⁶

⁵⁴ Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 599, del rubro: **“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.”**

⁵⁵ Cfr. la tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, pág. 340, enero 2011, del rubro: **“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.”**

⁵⁶ *Idem.*

Lo anterior permitirá que, en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Esto adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados.⁵⁷

Con base en las consideraciones anteriores, podemos válidamente afirmar que el principio de proporcionalidad de la pena construye al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda a la gravedad del ilícito, lo cual, se determina de acuerdo con lo siguiente:

1. Naturaleza del delito cometido.
2. Bien jurídico protegido.
3. Daño causado.

Es así que la magnitud de la pena debe necesariamente corresponder con la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona, para que esté en proporción con el daño causado.

A contrario sensu, de no actualizarse estas condiciones, estaríamos ante la presencia de sanciones fijas e invariable, aplicables a todos los casos, y por tanto resultaría una pena excesiva; dando lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un margen para su aplicación por parte del operador jurídico.

En esta tesitura, se reitera que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de penas graduables que permitan al juzgador tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir, que no es factible el establecimiento de penas absolutas e invariables que imposibiliten la aplicación casuística de las mismas.

En ese orden de ideas, la pena es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla;

⁵⁷ *Idem*.

especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor.⁵⁸

Acorde a lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del asunto.⁵⁹

En ese entendido, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones fijas no es factible la individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta reprochable y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, respecto de la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.⁶⁰

En otras palabras, el establecimiento de este tipo de sanciones absolutas o fijas tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar el ilícito tomando en consideración la gravedad del delito y el grado de culpabilidad, para imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la pena dentro de un mínimo y un máximo.

En sentido similar, la Corte Interamericana de derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de las mismas debe ser estrictamente observado y revisado.⁶¹

En congruencia con lo anterior, para la determinación de la gravedad de la conducta, se debe tomar en cuenta:

- El valor del bien jurídico y su grado de afectación.

⁵⁸ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 86/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de junio de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr. 36.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 39.

⁶⁰ *Ibidem*, párr. 40.

⁶¹ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

- La naturaleza dolosa o culposa de la conducta.
- Los medios empleados.
- Las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho.
- La forma de intervención del sentenciado.⁶²

Es decir, considerando todas las circunstancias especificadas, existe la posibilidad de que el juzgador se mueva dentro de un límite mínimo y un máximo, según su arbitrio y en función de las circunstancias de ejecución del delito, la gravedad del hecho y las peculiaridades del acusado o del ofendido para obtener el grado de culpabilidad y con éste imponer las sanciones respectivas de forma prudente, discrecional y razonable.

No obstante, la labor anterior se ve disminuida si desde la confección normativa se impone una punibilidad inflexible.

Adicional a lo anterior, la Primera Sala de esa Suprema Corte ha definido que la finalidad de la prohibición constitucional de imponer penas inusitadas es preservar la integridad y la dignidad personal a que tiene derecho todo ser humano.⁶³

Sobre este último tópico, no debe perderse de vista que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

De manera que la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona,

⁶² *Idem.*

⁶³ Cfr. Tesis 1a. CCCXLIX/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, p. 250, del rubro: **“ABANDONO DE BIENES A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL. EL ARTÍCULO 182-Ñ DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES ABROGADO, QUE LO PREVÉ, NO CONTIENE UNA PENA INUSITADA.”**

por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.⁶⁴

Finalmente, valga decir que la prohibición de penas excesivas guarda relación directa con el respeto a la dignidad e impone un límite a la facultad punitiva del Estado, de modo que se hace extensivo al legislador para que, en abstracto, propicie el respeto al principio de proporcionalidad y demás principios constitucionales que resulten aplicables.

B. Principio de reinserción social, como eje rector del sistema penitenciario

La reforma constitucional del 18 de junio de 2008 colocó al principio de reinserción social como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de toda sanción penal, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad, por lo que la finalidad última de la pena es reinsertar o reincorporar al individuo a la misma a través de diversas herramientas.

Sobre el particular, ese Tribunal Constitucional ha subrayado la trascendencia de dicha modificación constitucional en el sentido de que se sustituyó el término “readaptación social” por el de “reinserción del sentenciado a la sociedad” el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación.⁶⁵

Bajo esa línea, las personas que han sido sentenciadas por el pronunciamiento de una sentencia penal se encuentran en un permanente proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad; no obstante, el camino resulta muchas veces complicado,

⁶⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2016 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, p. 633, del rubro: *“DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.”*

⁶⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10 a), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, diciembre de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 124, del rubro: *“REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”*

toda vez que arrastra con un pasado que implica discriminación, exclusión y marginación.

De esta manera, las normas que no permiten la reinserción social de los individuos distorsionan el sistema penitenciario vigente, puesto que impiden la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción, y por tanto imposibilitan cumplir con el objetivo del sistema nacional de ejecución penal.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha manifestado sobre el tema en el Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del año 2016, en el que, en síntesis, se señaló que es necesario considerar que los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, por lo que se encuentran dentro de su vida privada y, por tanto, no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.⁶⁶

Asimismo, se resaltó que debe privilegiarse el derecho a la reinserción efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han cumplido su sentencia no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.⁶⁷

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, en el documento denominado "*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*" o Reglas de Nelson Mandela, en relación con el derecho a la reinserción social, indica lo siguiente:

- Los objetivos de las penas son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha la medida sancionadora para la reinserción de los individuos en la sociedad tras el cumplimiento de su sanción.⁶⁸

⁶⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre antecedentes penales*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf

⁶⁷ *Ídem*.

⁶⁸ Regla número 4, primer párrafo, de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

- En el tratamiento de las personas sentenciadas debe hacerse hincapié en el hecho de que continúan formando parte de la sociedad. Con ese fin debe buscarse su reinserción en la misma.⁶⁹

Así, la reinserción social es uno de los ejes rectores del sistema penitenciario que, por un lado, reconoce el derecho de las personas para retornar a sus vidas después de la comisión de un ilícito; a la vez que una obligación de las autoridades de posibilitar dicho retorno, todo ello sobre la observancia y el respeto al principio de la dignidad humana, al ser condición y base de los demás derechos.

C. Inconstitucionalidad de la disposición normativa impugnada

Tal como se desprende de las consideraciones vertidas en los subapartados anteriores, todas las sanciones que pretendan imponerse a los responsables por la comisión de algún ilícito deben resultar congruentes con el parámetro de regularidad constitucional. Esto es, que deben permitir la reinserción de los individuos, ser proporcionales, y no deben ser excesivas ni constituir alguna pena inusitada o trascendental.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional advierte que la porción normativa "*o definitivamente*", contenida en el artículo 101 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deviene inconstitucional, en la medida que permite la imposición de la pena consistente en la inhabilitación definitiva para ejercer determinada profesión o actividad, atendiendo a la calidad del sujeto activo en la comisión de delitos fiscales.

Ello, pues la citada sanción es por sí misma excesiva y contraria al principio de reinserción social de los individuos, aunado a que inobserva la prohibición de penas inusitadas contenidas en el texto constitucional.

A la luz de dichos principios constitucionales desarrollados en los primeros dos apartados del presente concepto de invalidez, este Organismo Nacional encuentra que la disposición impugnada, relativa a la inhabilitación definitiva para ejercer su profesión o actividad, constituye una pena excesiva e inusitada.

⁶⁹ *Ibidem*, Regla número 90.

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.

En ese sentido, esta Comisión Nacional estima que la figura de inhabilitación definitiva es *per se* contraria al texto constitucional en virtud de que constituye una pena inusitada por resultar evidentemente excesiva.

Esto es así dado que toda vez 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.**

En esa tesitura, si una sanción penal se encuentra configurada legislativamente “de forma fija”, es decir, **sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional**, pues tal inflexibilidad no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, 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, del análisis de la disposición impugnada se desprende que la misma también resulta contraria a la dignidad inherente de los individuos en tanto que **establecen una sanción que nunca dejará de ser cumplida hasta el día de su muerte.**

Por tales consideraciones, la norma que establece la inhabilitación definitiva constituye una pena inusitada por ser evidentemente excesiva y contraria a la dignidad humana.

En este punto, es importante recordar que 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 violatorias del artículo 22 constitucional, en el entendido de que **no permiten que el operador jurídico gradúe 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, 80/2021 y 130/2021, por lo que sus consideraciones son igualmente aplicables al caso que nos ocupa.

Adicional a los argumentos anteriores, se contraviene el derecho a la reinserción social de las personas que hayan cumplido una pena, en virtud de que la porción normativa impugnada impide que las mismas 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 también es desproporcionado.

Dicho en otras palabras, esta Comisión Nacional considera que el precepto cuestionado también resulta incompatible con el principio de reinserción social, ya que establece una sanción perenne o vitalicia, que podría afectar incluso su derecho al trabajo y a ocupar un cargo en el servicio público, pues como se apuntó, la persona cumplirá con la pena durante toda su vida.

Se destaca que este tipo de sanciones marcan a los individuos de por vida y no sólo impiden su acceso al servicio público o cualquier otro trabajo vinculado con la profesión que eligieron, sino que, además, colocan un estigma sobre ellos que deberán acarrear consigo durante el resto de su vida.

Este Organismo protector de los derechos humanos resalta que, para que una sanción sea eficaz, ésta debe buscar la reinserción de la persona que ha cometido el ilícito, es decir, debe ser correctiva, lo cual no se logra con sanciones tan severas, dado que no permiten reinsertar en la sociedad a la persona.

Por ello, resulta violatorio de derechos humanos inhabilitar de manera permanente a una persona para desempeñarse en el servicio público o ejercer su profesión, pues con ello se presume que la persona sentenciada es incapaz de dejar de delinquir.

En suma, la disposición impugnada contraviene los principios de proporcionalidad de las penas y de reinserción social, aunado a que repercute en el derecho de las personas que cumplieron con una pena a ser nombradas como servidoras públicas o desempeñar un trabajo, de manera que debe ser declarada inválida y expulsada del sistema jurídico local.

QUINTO. El artículo 102 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxiocoan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece que 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”, 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.

En este quinto concepto de invalidez se demostrará que la norma impugnada vulnera el principio de presunción de inocencia en su trato procesal. Para tal objetivo, el argumento tendrá la siguiente estructura: primero, se expondrá de manera general el contenido y alcance del principio de presunción de inocencia y, posteriormente, se analizará la disposición en combate a la luz de dicho estándar, con el objetivo de evidenciar su incompatibilidad.

A. Principio de presunción de inocencia

La Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I⁷⁰, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en su numeral 8.2⁷¹, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.⁷²

⁷⁰ “**Artículo 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;

(...)”

⁷¹ “**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:

(...)”

⁷² “**Artículo 14**

Al respecto, ese Tribunal Constitucional ha sostenido 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 esa presunción la conserva el inculpado durante la secuela procesal hasta que se dicte sentencia definitiva con base en el material probatorio existente en los autos.⁷³

Asimismo, el Máximo Tribunal ha sostenido que el principio universal de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que, dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad, es decir, la presunción de inocencia puede permitir la realización de actos de molestia pero no de privación.⁷⁴

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y se justifiquen una sentencia de condena en su contra.⁷⁵

Al respecto, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que hasta la persona que se encuentre detenida y, por ende, sujeta a un procedimiento penal, debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

(...)

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.

(...)"

⁷³ Tesis Aislada 1ª I/2012 (10ª), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, p. 21917, del 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"**.

⁷⁴ Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia constitucional, penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, agosto de 2002. pág. 14.

⁷⁵ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: **"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"**.

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al afirmar que el principio de presunción de inocencia implica que las autoridades no deben partir de una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa.⁷⁶

Asimismo, en el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, determinó que la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme.⁷⁷

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, se impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, la honra y el buen nombre.⁷⁸

Ahora bien, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, situación que debe extenderse también a situaciones extraprocesales.

Así, el principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.⁷⁹

⁷⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) de 26 de noviembre de 2010, párr. 184.

⁷⁷ Cfr. Caso Ricardo Canese vs Paraguay, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de agosto de 2004 párrafo 154, página 83.

⁷⁸ Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**".

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C, No. 334, párrafo 190.

Por tanto, el derecho de las personas a que se presuma su inocencia puede verse conculcado no sólo por jueces a cargo de un proceso, sino también por otras autoridades o agentes del Estado.

Ese Alto Tribunal ha precisado que se trata de un derecho que puede calificarse de “poliédrico”⁸⁰, en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal.

Lo anterior ha sido señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al indicar que el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos. Asimismo, estimó necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado.⁸¹

En esa línea argumentativa, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 466/2011, identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: 1) como regla de trato procesal; 2) como regla probatoria; y, 3) como estándar probatorio o regla de juicio.

Para efectos del presente recurso, únicamente se abundará acerca del principio de presunción de inocencia como regla de trato procesal. Este se refiere a la manera en que debe de tratarse a las personas que se encuentran sujetas a un proceso penal, pues la presunción de inocencia busca “*impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena*”⁸², además de que implica el derecho de la persona a ser tratada como inocente hasta en tanto no se declare su

⁸⁰ Tesis aislada P. VII/2018 (10a.), por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, enero de 2019, pág. 473, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**”.

⁸¹ Sobre este punto también se ha pronunciado la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis aislada 1ª., de clave CLXXVI/2013, de la, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, pág. 564, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS**.”

⁸² *Ibidem*.

culpabilidad por sentencia judicial en el que se hayan observado las garantías procesales reconocidas en la Constitución General.

Con base en esas consideraciones, ese Tribunal Constitucional ha arribado a las siguientes conclusiones:

- a. La presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, este derecho, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.
- b. La presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, ya que lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

Así, en su vertiente de “regla de trato procesal” o “regla de tratamiento”⁸³ del imputado, 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 tratada 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**

⁸³ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, abril de 2014, pág. 497, de rubro: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL”.

que suponga la anticipación de la pena (como podría ser la imposición injustificada de la figura de la prisión preventiva).

Con lo hasta aquí expuesto, es claro que todas las autoridades tienen la obligación de velar por la presunción de inocencia de las personas a quienes se les imputa un delito ya que aún no ha sido probada fehacientemente su responsabilidad, en consecuencia, durante su proceso penal deberá darse un trato como inocente en los mismos términos que las demás personas.

Finalmente, se destaca que el principio de presunción de inocencia debe ser observado por todas las autoridades del Estado mexicano, incluyendo a los órganos legislativos.

B. Inconstitucionalidad del artículo 102 del Código Hacendario en análisis

Como se mencionó previamente, esta Institución Nacional estima que la norma impugnada resulta contraria al principio de presunción de inocencia, previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos tratados internacionales.

A la luz de dicho estándar es pertinente analizar la disposición tildada de inconstitucional. Para iniciar con el estudio, primero es necesario transcribir la norma en cuestión:

“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. 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.”

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

primero caso, se le restituirán sus derechos y en el segundo, se determinará el cese definitivo, dándosele 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 ha sido comprobada su responsabilidad en la comisión de una conducta reprochable, lo cual, a juicio de este Organismo Nacional, constituye como una transgresión al principio de presunción de inocencia.

Como se explicó en líneas previas, el principio de presunción de inocencia consiste en el derecho de toda persona acusada de la comisión de un delito a ser considerada como inocente en tanto no se determine legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva, por lo que, en este orden de ideas, **dicho principio prohíbe la pérdida definitiva de un derecho por una presunción de culpabilidad.**

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó, en el caso *Cabrera y Montiel vs. México*, que el principio de presunción de inocencia “**se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable, una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable.**”⁸⁴

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, interpretó que dicho principio “**implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa (...)**”⁸⁵.

Además, en los casos *Loayza Tamayo y Cantoral Benavides vs. Perú*, la Corte Interamericana destacó que la presunción de inocencia impone al Estado la obligación de **no condenar informalmente a un individuo o emitir un juicio ante la sociedad que contribuya a formar una opinión pública, mientras no se acredite judicialmente su responsabilidad penal.**⁸⁶

⁸⁴ Corte I.D.H., *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 184.

⁸⁵ Corte I.D.H., *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 184, citando ECHR, *Case of Barberà, Messegué and Jabardo v Spain*, Judgment of 6 December 1988, App. Nos. 10588/83, 10589/83, 10590/83, paras. 77 y 91.

⁸⁶ Corte I.D.H., *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.

Sentadas esas bases, para este Organismo Nacional resulta evidente que 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.

Ello, partiendo de que la disposición reclamada ordena que las personas deberán ser privadas temporalmente de sus derechos laborales aun cuando no se ha ventilado un proceso, con las formalidades correspondientes, en el que en la etapa procesal correspondiente se demuestre con las pruebas pertinentes y suficientes la culpabilidad de una persona en la participación o comisión de una conducta delictiva.

Así, la duración de la privación de los indicados derechos será indeterminada y no dependerá de la persona sujeta a procedimiento penal, sino de otros factores ajenos a ella, como es el desarrollo del procedimiento penal y la estrategia jurídica de su defensa, pudiendo transcurrir demasiado tiempo en las instancias a las que se acuda. Así, durante todo el tiempo que transcurra en calidad de procesado, la persona verá afectada su esfera jurídica respecto del goce de sus derechos laborales, sin que exista una sentencia firme que declare su culpabilidad.

Ahora bien, la situación denunciada no se subsana con el hecho de que la norma determine que una vez que la persona sea declarada inocente se le restituirán sus derechos, pues incluso dicha situación refleja el posible daño injustificado que se le podría ocasionar a la persona respecto del goce de sus derechos laborales, pues será hasta la sentencia que cause ejecutoria cuando se le restituya en sus derechos que nunca debieron de haber sido suspendidos, si es que se demuestra que no fue responsable del delito.

Aunado a lo anterior, al disponer que se privará temporalmente de “sus derechos laborales” a la persona sujeta a procedimiento penal, se engloba un amplísimo catálogo de prerrogativas que podrán ser suspendidas, incluidas, aquellas a que se refiere el artículo 123, apartado B, de la Constitución General, y todos los que se encuentren regulados en las leyes secundarias a nivel local.

En esa medida, el legislador no estableció un catálogo cerrado de derechos que podrían ser objeto de privación, sino que dejó al arbitrio de la autoridad la decisión de cuáles serán los derechos suspendidos, pudiendo ser unos cuantos o todos aquellos generados con la relación laboral entre la persona y el Ente público, por lo que también se trata de una disposición *sobre inclusiva* que no genera certidumbre jurídica.

Finalmente, se estima que 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, este Organismo Nacional advierte que 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 en la norma impugnada produce incertidumbre jurídica, ya que no hay certeza sobre el momento en el cual surtirá efectos la privación de derechos laborales, situación inadmisibles que deja en desamparo a los posibles sujetos a los que se aplicaría la disposición.

En conclusión, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la norma impugnada contraviene el principio de presunción de inocencia en su vertiente de trato extraprocesal, en tanto que la persona servidora pública será privada de sus derechos laborales sin que exista una sentencia que determine su efectiva culpabilidad, además de que podrán suspenderse la totalidad de sus derechos por un tiempo indeterminado, sin que conozca con certeza el momento a partir de cual puede ejecutarse esa privación, lo que indudablemente afectará su esfera jurídica.

Por todas esas consideraciones, se estima que el artículo 102 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxiucoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, debe ser expulsado del sistema jurídico local, a fin de salvaguardar los derechos humanos de todas y todos los veracruzanos.

SEXTO. El artículo 100 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé que la persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que se establecen en el Código Penal de la entidad, 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 de dicha codificación municipal establece que para los delitos señalados en ese ordenamiento se aplicarán supletoriamente las disposiciones previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Ello vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que la legislación local no puede establecer la supletoriedad de una ley que es de observancia directa en toda la nación.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que las disposiciones en comento conculcan los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad, como prerrogativas fundamentales reconocidas en el texto constitucional.

En síntesis, se estima que el referido Código vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que, por un lado, establece una condición que no existe en la Ley Nacional de Ejecución Penal para acceder a los beneficios preliberacionales, máxime que el Congreso local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer la norma reclamada; además de que prevé la supletoriedad de un ordenamiento que es observancia directa en toda la nación.

Previo a exponer las argumentaciones que sustentan la inconstitucionalidad reclamada, se reiteran las consideraciones expuestas en el segundo concepto de invalidez sobre el alcance del derecho de seguridad jurídica y legalidad. Para efectos de la presente impugnación, únicamente se reitera que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen conforme lo dispone la Constitución Federal, lo que incluye el deber de ajustar su actuación a su ámbito de atribuciones. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se

traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultado.

A continuación se explica la inconstitucionalidad en que incurren los artículos tildados de inconstitucionales a la luz de las máximas constitucionalidad que se estiman transgredidas.

A. Inconstitucionalidad de la norma por prever cuestiones relacionadas con la ejecución de penas

El artículo 100 del Código impugnado prevé que una persona condenada por delitos fiscales gozará de los beneficios que establece el Código Penal local, siempre que se acredite que ha quedado resarcido o garantizado el interés fiscal plenamente. No obstante, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso local legisló sobre una cuestión que no corresponden a su esfera de atribuciones, toda vez que lo que estableció se encuentra relacionado con la materia de ejecución de penas, lo que constitucionalmente está reservado al Congreso de la Unión.

Conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal⁸⁷, 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 aquéllas 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**⁸⁸, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

⁸⁷ Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir:

a) a b) (...)

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. (...)

⁸⁸ Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013.

Transitorios. (...)

“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**

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 constitucional, se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, la cual, como lo dispone su artículo 2º, 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 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.⁸⁹

En consecuencia, conforme al régimen competencia expreso previsto constitucionalmente, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan normas aplicables para aspectos relacionados con la ejecución de penas, es decir, en todo aquello que tenga que ver con el internamiento de personas en los centros penitenciarios, ya sean locales o federales, por prisión preventiva o en cumplimiento de una sentencia, pues la norma nacional emitida por el Congreso General es la que cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en esa materia.

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.**

(...)"

⁸⁹ **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 del 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, se debe estar 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 debe atenderse también los estándares internacionales."

Ahora bien, para identificar qué contenidos comprende la materia precisada, debemos acudir a lo previsto en la referida Ley Nacional, por ser en ésta donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

De conformidad con el artículo 1° de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), su objeto es:

1. **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.**
2. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal.
3. **Regular los medios para lograr la reinserción social.**⁹⁰

Además, la Ley Nacional en comento desarrolla el parámetro obligatorio para todas las autoridades en cualquier orden de gobierno respecto del desarrollo del debido procedimiento penitenciario ante las Autoridades, la ejecución de penas, las medidas de seguridad, medios para lograr la reinserción social, la actuación de los sujetos que intervienen en él, de acuerdo con sus respectivos derechos y atribuciones, así como del internamiento de las personas privadas de su libertad.

Así, es evidente que la **facultad de regular esos supuestos es exclusiva del Congreso de la Unión**, por lo que bajo ninguna consideración las entidades federativas pueden legislar en la materia o replicar lo previsto en la Ley Nacional.

⁹⁰ **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.”

Sentadas esas bases, corresponde verificar si el legislador local, al establecer el artículo 100 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se ciñó al mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Suprema.

Como se adelantó al inicio de este concepto de invalidez, esta Comisión Nacional estima que el artículo 100 impugnado regula cuestiones relacionadas con la ejecución de penas, específicamente, lo atinente a los requisitos para el otorgamiento de beneficios. Para tener mayor claridad respecto del contenido del dispositivo jurídico impugnado, a continuación se transcribe en su términos:

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

De lo trasunto se desprende que el precepto remite al Código Penal local para efecto de conocer los beneficios que tiene a su disposición la persona condenada por delitos fiscales; no obstante, como se esbozó en líneas anteriores, conforme a la Constitución, 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 de los medios para lograr la reinserción social.

En congruencia, 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 ese ordenamiento nacional, se le otorgará el beneficio, a fin de que conculque su condena de diversa forma a la pena privativa de libertad.

Tales beneficios están 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”*. Ahora bien, dentro de tales beneficios se encuentran comprendidos la libertad condicionada, libertad anticipada, sustitución, suspensión temporal de penal, entre otros.

A manera de ejemplo y a fin de vislumbrar las exigencias que se piden en algunos de estos beneficios, en el caso de la libertad condicionada conforme al artículo 137 de la Ley Nacional, se requiere:

- Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.
- Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.
- Haber tenido buena conducta durante su internamiento.
- Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud.
- Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley.
- No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva.
- Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

Por otro lado, para el beneficio de la libertad anticipada, los requisitos para su otorgamiento están previstos en el artículo 141 de la Ley Nacional, que son:

- Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.
- Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.
- Haber tenido buena conducta durante su internamiento.
- Haber cumplido con el Plan de Actividades al día de la solicitud.
- Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso.
- No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa.
- Que hayan cumplido el setenta por ciento de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos.

Señalado lo anterior, es claro que dicho ordenamiento nacional contiene los requisitos para acceder a cada uno de los beneficios previstos, por tanto, al establecer la legislación local un requisito adicional y diferente para el caso de los delitos fiscales, ello se traduce en una doble regulación en materia de ejecución penal, específicamente en el indicado rubro.

Por tal motivo, este Organismo Autónomo estima que el ordenamiento local es contrario a la Norma Fundamental, pues el Congreso local legisló sobre una materia en la que está constitucionalmente inhabilitado, pues está conferida exclusivamente al Congreso de la Unión.

Hasta lo aquí planteado, es evidente que la disposición impugnada regula cuestiones que ya se encuentran establecidas y determinadas en la Ley Nacional de Ejecución Penal. Esta situación genera un estado de incertidumbre jurídica, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y el correlativo principio de legalidad, en función de que establece una doble regulación sobre los requisitos a cumplir para el otorgamiento de los beneficios preliberacionales de las PPL, aunado a que es inconcuso que fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Debe reiterarse que tal como se esbozó previamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la normatividad única respecto de la ejecución de penas, concerniendo su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es así como no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para el correcto desarrollo e implementación de la ejecución de sanciones penales.

Así, derivado de la expedición de la legislación nacional aludida, las entidades federativas dejaron de estar autorizadas para incidir en la esfera jurídica de los gobernados en cuanto a la regulación de las cuestiones que recoge la ley única de la materia.

Defendemos al Pueblo

Bajo esas consideraciones, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, al afirmar que:

“(…) la reforma constitucional del artículo 73 fracción XXI entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece en el caso de mecanismos alternativos de solución de controversias, y el tres de julio de dos mil quince en el caso de la justicia penal para adolescentes. Lo que quiere decir

que a partir de esas fechas las legislaturas de las entidades federativas dejaban de tener facultades para legislar en todo sentido, tanto en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes. Esto, por supuesto, se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las legislaturas estatales y que por los artículos transitorios continuaban vigentes, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia.”⁹¹

Además, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se precisó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.⁹²

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. Por tal razón, sostuvo que el legislador local **no tenía (ni tiene) atribuciones para regular tales contenidos ni siquiera en forma de reiteración.** Por ello, ni siquiera es necesario realizar un contraste entre sus contenidos⁹³.

Esto, pues reafirmó el criterio de que, tratándose de la regulación de la *ejecución de penas*, **está proscrito que las entidades federativas repitan los contenidos previstos en la legislación única que emitió el Congreso de la Unión.**

Lo anterior, pues en términos del régimen transitorio de la reforma constitucional al artículo 73 de la Constitución, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 09 de octubre de 2013, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el 18 de junio de 2016.⁹⁴

⁹¹Resuelta en sesión pública de fecha 13 de octubre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, página 24. Énfasis añadido.

⁹²Resuelta en sesión pública del 07 de julio de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, página 42.

⁹³ La parte no electoral, resueltas en sesión pública del 6 de septiembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párrafos 462 y 469.

⁹⁴Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 12/2014, *op. cit.*

Es así que, a partir de ese momento, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y **de ejecución de penas**, y hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

En idéntico sentido, en la acción de inconstitucionalidad 15/2015 se sustentó respecto de las facultades de los Congresos locales para legislar en determinadas materias definidas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), que al prever que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia de procedimiento penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y **de ejecución de penas que regirá en la República**, queda **excluida de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto**.⁹⁵

Por ende, en términos de tal precepto constitucional referido, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban –en términos del artículo 124 de la Constitución Federal–, para legislar en esas materias, pues como se recordará, dicha modificación constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.⁹⁶

De conformidad con todo lo expuesto, es posible afirmar que la disposición impugnada, al regular cuestiones que materialmente le corresponden a la Ley Nacional multicitada, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados, toda vez que el congreso local legisló en los que no está autorizado para desplegar su actividad legislativa, pues ello le corresponde de manera única y exclusiva al Congreso de la Federación.

En esta tesitura, se concluye que el artículo 100 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave regula cuestiones que escapan de su ámbito de atribuciones al corresponder de manera expresa a la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que se solicita se declare su invalidez al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad.

⁹⁵Sentencia dictada en la sesión pública correspondiente al 17 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, páginas 36 y 37.

⁹⁶ *Idem*.

B. Inconstitucionalidad de la norma que establece la supletoriedad de una legislación nacional

Para entrar al estudio de constitucionalidad, conviene precisar que el ordenamiento de mérito fue expedido por el Congreso local, con el objeto de normar la administración de las contribuciones, entre otros aspectos que consideró necesarios para el Municipio de Tlaxicoyan del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

El legislador local también consideró necesario establecer un régimen de supletoriedad en materia penal. Para vislumbrar su regulación, enseguida se transcribe su contenido:

“Artículo 106. Para los delitos señalados en este Título se aplicarán supletoriamente las disposiciones de los Códigos Penal y Código Nacional de Procedimientos Penales.”

De la disposición transcrita, se desprende que en el supuesto de que dicho ordenamiento sea omiso en regular alguna cuestión vinculada con la comisión de delitos fiscales, se aplicarán supletoriamente:

1. El Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
2. El Código Nacional de Procedimientos Penales.

Así, se colige que el legislador determinó que en todo lo no previsto en la ley impugnada y con la finalidad de integrar su contenido, se estará a estos dos ordenamientos de carácter nacional y local.

Sin embargo, se estima que uno de los ordenamientos previstos como supletorios no puede ser aplicado de esta manera. Para comprender el incorrecto empleo de la institución de la supletoriedad en que incurre el Código combatido, conviene realizar algunas precisiones sobre la materia.

La institución de la supletoriedad, como lo ha interpretado ese Máximo Tribunal, se da respecto de otra norma para integrar una omisión en la misma o para interpretar

sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios contenidos en otras leyes.⁹⁷

En otros términos, se trata de una institución jurídica que sirve para la **integración normativa**, cuya finalidad es llenar el vacío de la ley.⁹⁸ Es decir, su propósito es complementar una norma cuando una cuestión no se encuentra prevista en la misma, de manera que permite que se aplique de manera secundaria otro ordenamiento para subsanar una omisión o vacío legal. Además, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuatro requisitos que se deben de acreditar para que opere la supletoriedad en las leyes⁹⁹:

- a) El ordenamiento legal por 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 por 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.

⁹⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima época, Materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, p. 1065, de rubro "**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**".

⁹⁸ Tesis aislada 2a. CXIX/2009, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Materia común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, octubre de 2009, p. 129, de rubro "**APLICACIÓN SUPLETORIA DE LEYES. EL HECHO DE QUE UN ORDENAMIENTO LEGAL NO LA PREVEA EXPRESAMENTE, NO LO TORNA INCONSTITUCIONAL**".

⁹⁹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 065, de rubro: "**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE**.", así como las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 104/2019 y 114/2020, resueltas en sesión del 18 de enero de 2021 y 19 de enero de 2021, respectivamente, ambas bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

- 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.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que el precepto normativo impugnado establece un indebido régimen de supletoriedad, en virtud de que el legislador determinó que, frente a algún vacío legal del Código impugnado, se podrá aplicar supletoriamente y de manera secundaria, el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Como se adelantaba, el legislador local no puede establecer la aplicación supletoria del Código Nacional de Procedimientos Penales. Para explicar el vicio de inconstitucionalidad, es menester partir de que conforme a la Constitución General de la República, 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), del Texto Supremo, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) a b) ...

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.

(...).”

De tal suerte que la fracción XXI, inciso c), de la mencionada disposición constitucional, prevé que será el Congreso de la Unión la autoridad encargada de expedir el cuerpo normativo único que regule los aspectos procesales penales, mandato que se vio materializado con la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de marzo de 2014.

Dicha codificación nacional tiene el objeto de establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para

esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, así como contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Entonces, por disposición del Poder Reformador de la Constitución, respecto de esa materia, únicamente será el Congreso de la Unión la autoridad habilitada para su regulación en los términos señalados, además de ser legislación única, ya que ello brinda seguridad jurídica y unificación de términos y plazos para las actuaciones, así como los mecanismos y recursos aplicables para la materia penal, que por su naturaleza exige una mayor cautela en la protección de los principios del debido proceso, además de dotar de seguridad jurídica y legalidad a todos los procedimientos y proteger los derechos de los destinatarios de la norma, con la finalidad de que se aplique de igual manera en todo el territorio nacional.

Esto significa que, conforme a la Constitución Federal, al legislador local únicamente le corresponde llevar su actividad legislativa respecto de la normatividad complementaria que permita la implementación de esa legislación nacional.¹⁰⁰ En ese sentido, no corresponde al legislador estatal establecer en qué casos vinculados al proceso penal será aplicable la norma nacional de la materia, ni mucho menos su supletoriedad.

Esto significa que no es posible que opere la supletoriedad del Código Nacional referido, pues es inconcuso que en todo el sistema normativo –federal y estatal– en materia de procedimiento penal, al tratarse de un ordenamiento de aplicación directa en toda la República, por lo cual **es obligatoria para las autoridades de las entidades federativas conforme a sus ámbitos de competencia.**

¹⁰⁰ Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 114/2020, en sesión pública del 19 de enero de 2021, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 58.

Por consideraciones similares, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015¹⁰¹, 79/2019¹⁰², 104/2019¹⁰³ y 260/2020¹⁰⁴, entre otras, se declaró la invalidez del régimen de supletoriedad que establecían leyes locales respecto de disposiciones de observancia directa en todo el territorio nacional.

De tal manera que las consideraciones de los mencionados precedentes son igualmente aplicables al presente caso, en el entendido de que el Congreso de Veracruz no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de una ley que es de observancia directa en toda la nación, como es el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Hasta lo aquí explicado ha quedado patente que el artículo 106 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave trasgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por establecer la supletoriedad de un ordenamiento que es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional, además de ser legislación única en la materia.

Por todo lo anterior, se concluye que el precepto combatido contraviene el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad al establecer un régimen indebido de supletoriedad de un ordenamiento de observancia obligatoria para toda la nación, por lo que se solicita se declare la invalidez del artículo 106, en la porción normativa *“y Código Nacional de Procedimientos Penales”*, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Defendemos al Pueblo

SÉPTIMO. Los artículos 169 a 173, comprendidos en el Capítulo VI del Libro Tercero del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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

¹⁰¹ Bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I, resuelta en sesión del 04 de junio de 2018.

¹⁰² Bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, resuelta en sesión del 23 de abril de 2020.

¹⁰³ Bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, resuelta en sesión del 18 de enero de 2021.

¹⁰⁴ Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta en sesión del 11 de julio de 2022.

realizado los sujetos pasivos, lo cual no atiende a su capacidad contributiva, por lo cual vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

A continuación se desarrollan los argumentos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los preceptos impugnados del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

Lo anterior se debe a que prevén la obligación de pagar una contribución adicional que se erige como carga tributaria que inobserva el mandato constitucional de proporcionalidad tributaria, debido a que el objeto del gravamen consiste en los pagos que hayan hecho los contribuyentes por concepto de otros impuestos, derechos y productos, lo que de ninguna manera atiende a su capacidad real para contribuir al gasto público.

Para sustentar lo anterior, se desarrolla el alcance del principio de proporcionalidad tributaria en materia de impuestos; posteriormente, se analizan las disposiciones impugnadas a la luz de ese marco constitucional.

A. Alcance del principio de proporcionalidad tributaria

El principio de proporcionalidad tributaria constituye un auténtico derecho fundamental contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema, que busca resguardar la capacidad contributiva del causante e impone la necesidad de aportar al sostenimiento de los gastos públicos, en cumplimiento a la obligación establecida en el mencionado precepto constitucional.

Así, el citado principio entraña una garantía de las personas para que el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, respete un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales. Es

decir, el principio de proporcionalidad tributaria se erige como un límite a la potestad tributaria del Estado.¹⁰⁵

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos¹⁰⁶.

En materia de impuestos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que dicha máxima constitucional busca resguardar la capacidad contributiva del causante y se concibe como aquél que garantiza que los contribuyentes aporten a los gastos públicos de la Federación, entidades federativas o municipios en función de su respectiva capacidad económica, por lo que se encuentran constreñidos a aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, de manera que las personas que obtengan recursos elevados tributen en forma cualitativamente superior a quienes los perciban en menor cantidad.¹⁰⁷

Si bien inicialmente el Máximo Tribunal del país se refirió a la capacidad económica de los sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria como elemento central del principio de referencia, posteriormente emitió diversos criterios en los que acotó ese concepto al de capacidad contributiva, sobre el cual descansa el principio de proporcionalidad referido.

Precisamente, ese Alto Tribunal ha señalado que para que una carga tributaria sea considerada **proporcional** se requiere que el hecho imponible de la contribución establecida por el Estado **refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al conjunto de erogaciones públicas**, lo cual hace imperativo y necesario que exista una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de septiembre de dos mil once, al resolver el Amparo en revisión 2237/2009, p. 90.

¹⁰⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**"

¹⁰⁷ Véase la tesis de jurisprudencia con número de registro 232197, del Pleno de ese Máximo Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 199-204, Primera Parte, pág. 144, del rubro: "**IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS.**"

¹⁰⁸ Tesis jurisprudencial P./J. 109/99, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, pág.

Además, el Tribunal Pleno ha sido enfático en precisar que en la potencialidad real de contribuir al gasto público debe tomarse en consideración que las contribuciones tienen una naturaleza económica que se manifiesta en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.¹⁰⁹

En ese tenor, la potestad tributaria del Estado conlleva a que, a través de las autoridades legislativas competentes, la determinación del objeto de los tributos involucre cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva, esto es, debe identificarse la potencialidad real para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.¹¹⁰

Acorde con lo anterior, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado el ámbito de aplicación o alcance del principio de proporcionalidad a cada uno de los elementos de los tributos directos¹¹¹:

- Referido a la tasa o tarifa, el pago de los tributos en proporción a la riqueza gravada puede conseguirse no sólo mediante parámetros progresivos, sino igualmente con porcentajes fijos.
- En relación con los sujetos, las contribuciones deben estar en función de su verdadera capacidad, es decir, existir congruencia entre el gravamen y su capacidad contributiva, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público.

22, del rubro: ***“CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.”***

¹⁰⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2003 del Pleno del Tribunal Constitucional, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, mayo de 2003, pág. 144, del rubro: ***“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.”***

¹¹⁰ Cfr. Sentencia de 12 de junio de 2013, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 114/2013, pág. 21.

¹¹¹ Tesis aislada P. XXXV/2010 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa, Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 243, de rubro: ***“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE.”***

- Referente a la base, se debe tomar en cuenta que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica y que las consecuencias tributarias son medidas en función de la respectiva manifestación de riqueza gravada, siendo necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.
- Finalmente, por lo que se refiere al objeto, para evaluar la capacidad contributiva del causante, ésta debía estar en relación directa con el objeto gravado.

En conclusión, cuando se establezca un tributo, es menester que el legislador observe el principio de proporcionalidad tributaria, ya que este constituye una auténtica garantía a favor del contribuyente que busca resguardar su capacidad contributiva, por ende, constituye un límite a la potestad impositiva del Estado.

B. Análisis de las normas combatidas

Puntualizado lo anterior, corresponde analizar el contenido de las disposiciones reclamadas del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a efecto de determinar si resultan acordes con el principio de proporcionalidad tributaria.

Para iniciar con el examen correspondiente, resulta conveniente transcribir en sus términos las disposiciones combatidas:

M É X I C O
 “CAPÍTULO VI
 DE LA CONTRIBUCIÓN ADICIONAL SOBRE INGRESOS MUNICIPALES

Artículo 169. Es objeto de esta contribución, la realización de pagos por concepto de impuestos, derechos y productos que establece el presente ordenamiento, excepto el relativo al Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles.

Artículo 170. Son sujetos de esta contribución, quienes realicen los pagos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 171. Es base de esta contribución el importe de los pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales.

Artículo 172. 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. Quince por ciento adicional sobre los impuestos sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos; y sobre fraccionamientos; y
- III. Quince por ciento adicional sobre los derechos y productos que establece el presente Código.

Artículo 173. 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.”

Como puede desprenderse, las normas establecen una carga impositiva que grava los pagos por concepto de impuestos, derechos e incluso productos municipales previstos en el propio Código Hacendario, **hechos que de ninguna manera reflejan la capacidad contributiva de los causantes.**

Por consiguiente, se estima que los artículos impugnados que establecen contribuciones adicionales resultan inconstitucionales al transgredir 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.

Por el contrario, en lugar de consistir en una sobretasa, las contribuciones controvertidas fueron estructuradas para gravar de manera global los pagos de contribuciones (impuestos, derechos y productos) municipales que efectúen los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, cuestión que se aleja por completo de una manifestación económica que refleje capacidad real contributiva.

Derivado de lo anterior, es evidente que no puede estimarse que tales impuestos adicionales participen de la misma naturaleza jurídica 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.

Sobre este tema, ese Alto Tribunal¹¹² ha determinado que los impuestos adicionales resultan violatorios del principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, en la medida en 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.

Particularmente, de la resolución de la contradicción de tesis 114/2013, derivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 126/2013, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Tomo 2, septiembre de 2013, página 1288, del rubro y texto siguiente:

“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. Los preceptos citados, al establecer un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos por concepto de impuestos y derechos municipales en la mencionada entidad federativa, ya sea en su carácter de responsables directos o solidarios, violan el principio de proporcionalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe congruencia entre el mecanismo impositivo que prevén y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, ya que no fue diseñado para gravar en un segundo nivel determinada manifestación de riqueza previamente sujeta a imposición, a través de un impuesto primario, como operan las "sobretasas" u otras contribuciones adicionales -cuyo hecho imponible gira en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica-, sino que fue estructurado para gravar globalmente todos los pagos de contribuciones municipales efectuados por los causantes, por lo que su hecho imponible se materializa al momento de cumplir con esa obligación tributaria. Por consiguiente, el aludido gravamen adicional no participa de la misma naturaleza jurídica del impuesto primigenio, pues no se circunscribe a una sola contribución mediante el pago de un doble porcentaje, sino que tiene por objeto gravar todos los pagos por concepto de impuestos y derechos municipales previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate del Estado de Morelos, por lo que es inconcuso que dicho actuar no refleja la capacidad contributiva de los causantes.”

¹¹² Véanse: sentencia de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 114/2013, en la sesión del 12 de junio de 2013, bajo la ponencia del Ministro José Fernando González Salas; sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 46/2019 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 24 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2021 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 18 de noviembre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 179/2021 y su acumulada 183/2021 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 7 de noviembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, entre otras.

Conforme a la tesis jurisprudencial transcrita, los impuestos adicionales son violatorios de la Ley Suprema, por lo cual, las consideraciones contenidas en ese y en otros precedentes resultan igualmente aplicables a los artículos impugnados en el presente escrito.

Para reforzar lo anterior, a continuación, se examinarán los elementos del mencionado tributo que es objeto de control constitucional en el caso que nos ocupa:

- **Sujetos pasivos:** Las personas que realicen los pagos correspondientes a impuestos, derechos y productos previstos en el Código Hacendario municipal impugnado.
 - **Objeto del impuesto:** La realización de pagos por concepto de impuestos, derechos y productos que establece el mencionado Código, excepto el relativo al Impuesto sobre Traslación de Dominio de Bienes Inmuebles.
 - **Base gravable:** El importe de los pagos por concepto de los impuestos, derechos y productos municipales.
 - **Tasa:**
 - Siete y medio por ciento adicional sobre el impuesto predial;
 - Quince por ciento adicional sobre los impuestos sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos; y sobre fraccionamientos; y
 - Quince por ciento adicional sobre los derechos y productos que establece el presente Código.
-
- **Época de pago:** 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.
 - **Destino de lo recaudado:** El Código no lo precisa de forma específica.

Atento a lo previamente expuesto, es inconcuso que las disposiciones que regulan la contribución adicional sobre ingresos municipales son contrarias a los principios constitucionales tributarios, pues fueron estructuradas para gravar de manera

global todos los pagos de contribuciones y otros conceptos municipales que efectúen los causantes por determinados impuestos, derechos y productos establecidos en la ley.

En otras palabras, su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esa obligación tributaria, por lo que no puede estimarse que participe de la misma naturaleza jurídica del impuesto, derecho o producto primigenio 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 previstos en ese mismo ordenamiento.

De manera que los impuestos mencionados *supra*, al tener como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria al pagar el contribuyente los impuestos, derechos y productos municipales a que se encuentre obligado en términos de los preceptos combatidos, no atienden a su verdadera capacidad contributiva, ya que los pagos realizados **no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado**, máxime que algunos de los conceptos gravados son derechos por servicios (los cuales se organizan en función del interés general) y productos (es decir, contraprestaciones por servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, por tanto ni siquiera participan en la naturaleza de contribuciones), cuyo pago no puede reflejar la manifestación de riqueza del sujeto pasivo atento a la naturaleza de esas instituciones fiscales, por lo que es indiscutible que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

En suma, ya que la contribución estatal establecida en el Código Hacendario municipal impugnado no se circunscribe a una sola contribución, sino que busca gravar de manera global **todos los pagos de los impuestos, los derechos y productos** previstos en ese ordenamiento, es irrefutable que las normas tildadas de inconstitucionales no resultan compatibles con el texto constitucional, pues transgreden el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en la Constitución Federal, debido a que tienen como hecho imponible el pago principal de diversos impuestos y derechos, por lo que no se atiende a su verdadera capacidad contributiva de los sujetos obligados a cubrirlo, ya que los pagos de esas contribuciones y otros ingresos percibidos por el Estado no revelan una manifestación de riqueza por parte del gobernado.

Finalmente, es preciso destacar que ese Tribunal Constitucional, 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 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022, así como 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023, ha declarado la inconstitucionalidad de impuestos adicionales cuya configuración resulta esencialmente idéntica a las contribuciones ahora impugnadas.

Por todas las consideraciones expuestas, lo procedente es que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de los artículos 169 a 173 del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que establecen el pago por contribuciones que atentan contra el principio de proporcionalidad tributaria.

OCTAVO. Los artículos 194, primer párrafo, en la porción normativa *“los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota”*, 223, fracciones I y II, incisos a), b) y c), y 245, penúltimo párrafo, del Código tildado de inconstitucional, establecen cobros por el servicio de reproducción de información o documentos en copias simples y certificadas, así como por su búsqueda.

Se considera que 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 tanto, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el presente concepto de invalidez se argumentará que los preceptos tildados de inconstitucionales transgreden el principio de proporcionalidad en las contribuciones, toda vez que prevén cuotas que no atienden al costo real del servicio prestado por los municipios.

Para sostener lo anterior, en primer término, se explicará brevemente la naturaleza de las contribuciones denominadas *“derechos”*, posteriormente, se abundará sobre cómo aplica el principio de proporcionalidad en ese tipo de tributos y, finalmente, se analizarán las disposiciones normativas reclamadas a fin de demostrar que son contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

A. Naturaleza de los derechos por servicios y principio de proporcionalidad tributaria que los rigen

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos; además, consagra los principios constitucionales de índole fiscal, consistentes en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales son derechos fundamentales inherentes a los gobernados que limitan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado.

Partiendo de lo anterior, es pertinente exponer las características que ese Alto Tribunal ha identificado en los tributos o contribuciones:

- a) Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

Con base en las particularidades enlistadas, es posible construir un concepto de contribución o tributo, el cual es entendido como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza -Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios-, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.¹¹³

Las contribuciones o tributos pueden ser de distinta naturaleza, según su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago). Esto quiere decir que la autoridad legislativa puede establecer diversos tipos de contribuciones, siempre que

¹¹³ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2005, en sesión del 27 de octubre de 2005.

observe sus notas fundamentales en lo referente a su naturaleza como contribución y en atención a su especie.

Así, en el género de las contribuciones, existe una especie a la que se le ha identificado como “derechos”. Bajo esa denominación, se alude a aquellos tributos impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos; por ende, se refiere a una **actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público.**

En otras palabras, los *derechos* son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra "contraprestación" no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares¹¹⁴.

Lo anterior supone que, en el establecimiento de contribuciones denominadas *derechos*, la liquidación y cobro se rigen por los principios de justicia tributaria, garantizados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, atento a la naturaleza de ese tipo de tributos, ese Alto Tribunal ha definido que los principios de justicia tributaria – que se desdoblan en los diversos de proporcionalidad y equidad– **rigen de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos**¹¹⁵, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros.

Si como ya se explicó, en materia fiscal se entiende por “derechos” a aquellas contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado como **precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo** y sus

¹¹⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Administrativa-Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, página 40, de rubro “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN**”.

¹¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, pág. 41, rubro: “**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**”

dependencias a personas determinadas que los soliciten, entonces el principio de proporcionalidad implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en **cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**¹¹⁶

Ello se debe a que, al tratarse de derechos, debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.¹¹⁷

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige, en términos generales, que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación guarden una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

En otras palabras, el principio de equidad en la imposición significa que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

En síntesis, a las referidas contribuciones le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, de manera que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, atendiendo a lo siguiente:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 3/98, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Administrativa-Constitucional, publicada en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, enero de 1998, p. 54, de rubro: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**"

- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que, por regla general, exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.¹¹⁸

En conclusión, es criterio reiterado de ese Alto Tribunal que para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.¹¹⁹

B. Inconstitucionalidad de las normas controvertidas

Tal como se adelantó al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 194, primer párrafo, en la porción normativa “*los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota*”, 223, fracciones I y II, incisos a), b) y c), y 245, penúltimo párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones.

Se estima que el Congreso local estableció tarifas acordes a las erogaciones que realmente le representa a los municipios la prestación de los servicios consistentes en la reproducción y certificación de información que obre en los archivos municipales, así como por su simple búsqueda, por lo que tampoco se justifica que

¹¹⁸ Véase la tesis aislada 2a. CXXXIII/2010 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1472, de rubro: “**DERECHOS POR EL USO, GOCE, APROVECHAMIENTO O EXPLOTACIÓN DE BANDAS DE FRECUENCIA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL ARTÍCULO 244-D DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**”

¹¹⁹ Véase la sentencia dictada por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 487/2011, resuelto en sesión pública del 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

se causará el doble de la cuota respectiva si las hojas exceden de determinadas dimensiones.

Para continuar con el estudio correspondiente, a continuación, se transcriben los dispositivos normativos impugnados:

Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlaxicoyan, Estado de Veracruz
<p>Artículo 194. 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; <u>los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión o mayor número de renglones causarán doble cuota.</u></p>
<p>(...)</p>
<p>Artículo 223. Los funcionarios facultados para prestar los servicios a que se refiere este Capítulo verificarán que previamente se hayan cubierto los derechos correspondientes.</p> <p>Los derechos por expedición de certificaciones y otros servicios, se causarán y pagarán conforme a las cuotas siguientes:</p> <p>I. Certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, 1.2 UMA.</p> <p>II. Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:</p> <p>a) Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.8 UMA.</p> <p>b) Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.9 UMA.</p> <p>c) En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.8 UMA.</p>
<p>(...)</p>
<p>Artículo 245. Los derechos a que se refiere este Capítulo se causarán y pagarán, en UMA, de acuerdo a las cuotas siguientes:</p> <p>I. a XI (...)</p> <p>Por búsqueda de los documentos anteriores, se pagarán 1.5 UMA, cuando no se proporcionen los datos exactos para su localización.</p> <p>(...).</p>

Del cuadro anterior se desprende, por un lado, que el legislador local previó como regla que **se causará el doble** de la cuota respectiva si los certificados o copias certificadas en hojas 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.

Por el otro, el Congreso veracruzano estableció cuotas por los servicios de:

- Reproducción de documentos o información en copias simples o certificadas.
- Búsqueda de documentos.

Como se observa, las disposiciones normativas controvertidas establecen contribuciones que se enmarcan en la categoría de **derechos por servicios**, es decir, que les corresponden contraprestaciones por los mismos, ello 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 o prestación, por lo cual, la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

Teniendo en cuenta lo anterior, en primer término, se evidenciará la inconstitucionalidad de la norma que establece el cobro por la búsqueda de documentos, no relacionados con el derecho de acceso a la información.

Recordemos que el artículo 223 en combate, en su fracción I, establece que se cobrará por el certificado o certificaciones expedidos por funcionarios o empleados municipales, incluyendo la búsqueda de datos para expedirlos, por cada certificado, 1.2 UMA, es decir, \$130.28 pesos mexicanos; mientras que el diverso numeral 245 impugnado, en su penúltimo párrafo establece que por búsqueda de los documentos anteriores, se pagarán 1.5 UMA, esto es \$162.85 pesos mexicanos, cuando no se proporcionen los datos exactos para su localización.

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que la búsqueda de información es una actividad concreta en la cual la persona servidora pública encuentra un documento o información solicitada existente en el archivo de su dependencia, por lo que no es justificable ni proporcional **cobrar por la simple búsqueda de documentos**, pues la actividad necesaria para realizar dicha acción no implica necesariamente un gasto por la utilización de materiales u otros insumos que impliquen un gasto para la dependencia que justifique el monto establecido por el Congreso local, además de que **no puede existir un lucro o ganancia por la referida búsqueda.**

En otras palabras, a diferencia de otros servicios (por ejemplo, la expedición de copias simples o certificadas) la búsqueda de documentos requiere de menores

recursos para su efectiva prestación, **pues es suficiente con que la o el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado**¹²⁰, de modo que no puede existir un lucro o ganancia, y sin dejar de observar la regla de que la cuota **debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.** ¹²¹

En suma, **no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información**¹²², pues ello es contrario al principio de proporcionalidad tributaria.

Por otra parte, se advierte que también son contrarias a esos principios las normas que establecen cobros por la expedición de copias simples y certificadas, pues prevén tarifas que no son acordes al costo que le generó al Municipio la prestación de ese servicio público. Para una mejor comprensión, las cuotas previstas en las normas son las siguientes:

- Copias de documentos que obren en los archivos de oficinas municipales:
 - Por hoja escrita a doble espacio en ambas caras, 0.8 UMA, esto es, \$86.85 pesos mexicanos.
 - Por hoja que indica el inciso anterior, escrita a un espacio por ambas caras, 0.9 UMA, es decir, \$97.71 pesos mexicanos.
 - En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, cuando se escriba por una sola cara de la hoja, 0.8 UMA, se cubrirá una cuota de \$86.85 pesos mexicanos.

¹²⁰ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en sesión del 7 de octubre de 2021, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 62

¹²¹ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92

¹²² Cfr. por ejemplo, las resoluciones de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 93/2020 en sesión del 29 de octubre de 2020; 105/2020 resuelta en sesión del 8 de diciembre de 2020; 51/2021 en sesión del 4 de octubre de 2021; 33/2021 resuelta en sesión del 7 de octubre de 2021; 77/2021 resuelta en sesión del 18 de noviembre de 2021; 182/2021 en sesión del 13 de octubre de 2022; 185/2021, en sesión del 11 de octubre de 2022; 1/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 5/2022 en sesión del 13 de octubre de 2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022 en sesión del 18 de octubre de 2022; 67/2022 y su acumulada 70/2022 en sesión del 25 de octubre de 2022, entre otras.

- En caso de que los certificados o copias certificadas en hojas de mayor dimensión a 35 cm de largo por 24 cm de ancho o tengan más de más de 80 renglones, **se causará el doble de la cuota respectiva.**

Este Organismo Nacional protector de derechos humanos advierte que las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en las contribuciones, pues **las tarifas no guardan relación directa con los gastos que representa la prestación de tales servicios a los municipios involucrados.**

Es pertinente destacar que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, entre otros precedentes, sostuvo que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; de ahí que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; además, el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.

De tal suerte que para que las cuotas sean proporcionales es necesario que los cobros sean acordes al costo que le representa a los municipios la ejecución de esa actividad.

En contraste, las cuotas previstas por las copias simples o certificadas en las normas impugnadas **son irrazonables porque el Congreso local no las justificó en relación con el costo de los materiales utilizados**, como lo son las hojas y tinta, o del medio de reproducción empleado, conforme a su valor comercial.

Específicamente respecto de los cobros por la certificación de documentos, no es justificable ni proporcional **cobrar por la expedición de copias certificadas de documentos si la cuota no responde al costo que le representa al Estado su prestación**, pues si bien es cierto el servicio que se proporciona no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación, pues también implica la certificación respectiva de la persona funcionaria pública autorizada, la relación entablada entre las partes no es ni puede ser de derecho privado, de modo que **no puede existir un lucro o ganancia para éste, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado**¹²³.

¹²³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, en sesión del 30 de septiembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 92.

Dicho en otras palabras, 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 de documentos**¹²⁴.

Siguiendo lo resuelto por ese Alto Tribunal, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el citado servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de una hoja corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite¹²⁵.

En otras palabras, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, **deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes**¹²⁶, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse **de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos**.

En otras palabras -y en atención a lo sostenido por ese Máximo Tribunal Constitucional- el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el mencionado servicio.

Bajo esa línea argumentativa, se considera que las cuotas previstas en los preceptos impugnados resultan desproporcionadas, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales utilizados para la expedición de copias simples, ni con el costo que implica certificar un documento.

¹²⁴ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 08 de diciembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, párr. 74.

¹²⁵ Sentencia la acción de inconstitucionalidad 15/2019, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, *op. cit.*, párr. 94.

¹²⁶ Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 105/2020, *op. cit.*, párr. 91.

Además de que tampoco se justifica que, en todos los casos en los que la reproducción de la información sea a través de hojas cuyas dimensiones son mayores a 35 cm de largo por 24 cm de ancho o tengan más de 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.

En síntesis, para que las cuotas sean constitucionalmente válidas es imperioso que atiendan **al principio de proporcionalidad** en las contribuciones, por lo que el Estado no debe lucrar con las tarifas, sino más bien garantizar que el monto a recaudar atiende exclusivamente al costo que le generó la prestación de ese servicio, circunstancia que no acontece en los preceptos controvertidos.

De conformidad con lo anterior, es indiscutible que los artículos 194, primer párrafo, en la porción normativa precisada, 223, fracciones I y II, incisos a), b) y c), y 245, penúltimo párrafo, del Código Número 726 Hacendario para el Municipio de Tlalixcoyan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que establecen tarifas por la búsqueda y reproducción de información en diversas modalidades, contravienen el principio de proporcionalidad en las contribuciones, por lo cual es procedente que ese Máximo Tribunal Constitucional declare su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. ~~Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.~~

TERCERO. Tener por designadas como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

CNDH
M É X I C O

Defendemos al Pueblo

CVA