

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
173/2020**

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

**MINISTRO
PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO

**COLABORARON: JUAN IGNACIO ÁLVAREZ
DIEGO RUIZ DERRANT**

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

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 173/2020, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de los artículos 177, último párrafo; 228, fracción IV; y de los artículos 174 a 180 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicados mediante el Decreto 358 de diecinueve de febrero de dos mil veinte en el medio oficial local.

I. TRÁMITE

- 1. Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El tres de agosto de dos mil veinte, la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Zacatecas.

2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la CNDH expresó lo siguiente:

Tema 1. Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

3. En su primer concepto argumenta que es inválido el artículo 228, fracción IV, de la ley impugnada, ya que establece como requisito el de no haber sido condenado por delito intencional para fungir como árbitro en la resolución de los conflictos que emanen de los contratos de obra pública y servicios relacionados en el Estado de Zacatecas.
4. Desde su perspectiva, este requisito transgrede los derechos de igualdad y no discriminación y el principio de reinserción social, pues es desproporcionado y excluye de manera injustificada a un sector de la población que tiene la libertad de dedicarse a la profesión de su preferencia luego de cumplir con su sanción.
5. Señala que la norma no toma en cuenta si el delito se relaciona con la función a desempeñar, pues la ley establece que el arbitraje es un procedimiento para resolver controversias contractuales entre las partes, mientras que la norma requiere de no haber sido condenado por delito doloso para acceder al cargo, con lo que se excluye a las personas inmersas en ese supuesto sin una justificación de por medio.
6. Estima que la norma impugnada debe examinarse bajo un escrutinio estricto, pues contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, la cual, conforme al criterio de la Suprema Corte, es una cláusula abierta que salvaguarda a la persona contra cualquier distinción que atente contra la dignidad humana y sus derechos y libertades.

7. En sustento de sus afirmaciones, cita las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de rubros: (i) "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE DE UN ESTUDIO SOBRE LA EXISTENCIA DE FACTORES ESTRUCTURALES O CONTEXTUALES", y (ii) "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO".

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

8. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH considera que son inválidos los artículos 174 a 180 de la ley impugnada, porque facultan al órgano interno de control para sancionar a los licitantes y los contratistas por ciertas infracciones administrativas, en contravención del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.
9. A su juicio, los preceptos impugnados generan un parámetro diferenciado respecto de la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), que establecen que es competencia de los tribunales de justicia administrativa, y no de los órganos internos de control, imponer las sanciones a los particulares.
10. Luego de señalar los alcances del derecho de seguridad jurídica, del principio de legalidad y de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la CNDH reitera que los artículos 174 a 180 son inválidos porque permiten que los particulares puedan ser sancionados por una autoridad diversa a la prevista en la Constitución Federal y la LGRA, pues estos dos ordenamientos sólo facultan a los tribunales de justicia administrativa para imponer las sanciones cometidas por los particulares que intervengan en los actos vinculados con las faltas administrativas graves.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

11. Al analizar el contenido de cada uno de los preceptos impugnados, la CNDH concluye que el legislador de Zacatecas estableció la posibilidad de que el órgano interno de control sancione a los particulares por contravenir las disposiciones de la ley impugnada, así como para imponer una diversidad de sanciones por incurrir en conductas ilícitas. Con ello, el legislador local rompió con el Sistema Nacional en Materia de Responsabilidades Administrativas, ya que la Constitución Federal faculta exclusivamente a los tribunales de justicia administrativa para sancionar a los particulares y únicamente por los actos vinculados con las faltas administrativas graves. Esto tiene su fundamento en los artículos 73, fracciones XXIX-H y XXIX-V, y 109, fracción IV constitucionales, así como en los respectivos capítulos III de los títulos Tercero y Cuarto de la LGRA.
12. En específico, señala que en el artículo 176 impugnado se faculta al órgano interno de control para imponer las sanciones (entre las que se encuentra la inhabilitación temporal) a las personas que incurran en las conductas descritas en los artículos 175 y 177. A juicio de la CNDH, esto genera que el artículo 177 sea inválido, porque, por un lado, sólo el tribunal de justicia administrativa, y no el órgano interno de control, puede imponer la inhabilitación temporal, y, por otro lado, porque la norma varió el plazo de la inhabilitación, estableciendo un mínimo y un máximo que no corresponde al establecido en el artículo 81 de la LGRA.
13. Además, el último párrafo del artículo 177 permite que el plazo de la inhabilitación pueda prorrogarse si la persona no ha pagado la multa, lo que genera inseguridad jurídica al no existir un fundamento constitucional que permita condicionar la terminación de una sanción al cumplimiento de otra. Asimismo, la inhabilitación sólo puede modificarse mediante la resolución del mismo órgano que la impuso, esto es, por el tribunal de justicia administrativa.

14. Menciona que durante el proceso de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se estableció que al legislador federal le correspondía fijar las conductas, sanciones y procedimientos, así como determinar la subsistencia de las sanciones previstas en los ordenamientos federales y locales cuando no fueran contrarias a las establecidas en la LGRA. Estima que, contrario a esto, el legislador zacatecano permitió que los particulares puedan ser sancionados por una autoridad diversa a la competente y estableció un régimen de sanciones que no se ajusta a la Ley General.
15. Finalmente, la CNDH concluye que la ley impugnada impacta en la seguridad jurídica de los zacatecanos, pues el legislador local generó dos fuentes normativas de un sólo tópico, en perjuicio de la homologación y la armonización jurídica que permite a los destinatarios de la norma conocer las hipótesis que actualizan las infracciones respectivas y la autoridad competente para sancionarlas.
16. **Artículos constitucionales violados.** La CNDH señala como violados los artículos 1, 14, 16 y 109, fracción IV, de la Constitución federal; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
17. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y lo turnó al ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento. Mediante acuerdo de cuatro de septiembre siguiente, el ministro instructor admitió a trámite la demanda y dio vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado para que rindieran sus informes, así como al Fiscal General de la República y al Consejero Jurídico del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

18. **Informe del Poder Ejecutivo.** Por escrito presentado el doce de octubre de dos mil veinte, el Coordinador General Jurídico rindió el informe de ley en representación del Gobierno del Estado de Zacatecas, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) La orden de promulgación y publicación de las normas impugnadas se emitió conforme a lo establecido en el artículo 82, fracción II de la Constitución local y a la tesis de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO".

Tema 1. Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

b) Estima que el primer concepto de invalidez es infundado, pues la CNDH interpretó de manera aislada la norma impugnada cuando lo correcto es interpretarla conforme a los fines perseguidos por la propia ley, que son asegurar una correcta función arbitral en la resolución de los conflictos de obra pública. Señala que este fin constituye una razón de peso para reconocer la validez de la norma, pues la función arbitral impone una obligación de imparcialidad para dirimir los conflictos.

c) Añade que el requisito no contraviene los derechos de igualdad y no discriminación, porque no se impuso con el afán de menoscabar alguna condición, sino para asegurar mejores condiciones en el desempeño del cargo.

d) Señala que la norma impugnada tiene una justificación objetiva, que consiste en asegurar una mejor función arbitral en beneficio de los particulares; y no tiene un ánimo de menoscabar alguna condición. Cita la jurisprudencia de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE

CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO”.

- e) Señala que, a mayor abundamiento, los artículos 222 a 228 de la ley impugnada prevén que la función arbitral impone un alto grado de conocimientos en la materia y la obligación ética de juzgar con imparcialidad y con conocimiento de causa, por lo que es posible concluir que la condena derivada de la comisión de un delito intencional afecta de sobremanera el cargo.
- f) Finalmente, señala que se debe atender a los requisitos del artículo 134 de la Constitución Federal, en específico al principio de honradez en la función pública, y que éste se debe extender a los particulares que deben observar los principios del gasto público. Concluye que el mandato de honradez no se cumpliría en el caso de quien cometió un delito doloso, pues ese delito implica la voluntad de su autor para actualizarlo.

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

- g) Del segundo concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo del Estado manifiesta que son infundadas las afirmaciones de la CNDH, porque los preceptos impugnados no contienen un tema de imposición de sanciones derivado de las responsabilidades administrativas de los particulares, sino que establecen un régimen paralelo de imposición de sanciones diseñado única y exclusivamente para los licitantes y/o contratistas en la materia de obra pública. Esta regulación posee una génesis distinta, así como alcances y objetivos diversos.

- h) Señala que las sanciones que derivan de las responsabilidades administrativas de los particulares tienen un abanico de posibilidades mayores en cuantía y supuestos de procedencia diversos. En contraste, el régimen paralelo de sanciones de los particulares en la materia de obra pública no sigue los cánones regulados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Así, las conductas sancionadas en los preceptos impugnados derivan de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el ordenamiento rector de la materia a nivel federal.
- i) Afirma que esto se corrobora con la lectura de los artículos 77, 78, 79 y 81 de dicha legislación federal, porque muestran que la CNDH incurre en un error de apreciación al pretender que la ley combatida se adecue a los cánones de la LGRA.
- j) Estima que en la materia de obra pública debe imperar un andamiaje de imposición de sanciones que derive de las deficiencias ejecutadas u omisivas en que incurran los licitantes y los contratistas, quienes no deben asemejarse por regla general a los particulares en la comisión de las responsabilidades administrativas.
- k) Advierte que si bien la legislación federal faculta a la Secretaría de la Función Pública federal y no a los órganos internos de control, esto obedece a que las normas fueron resultado de una reforma del dos mil cinco, donde todavía no quedaban reguladas las funciones de los órganos internos. En todo caso, dado que los órganos dependen jerárquicamente de las secretarías, se puede asegurar que sus tareas se asemejan, por lo que no existe la contravención argumentada por la CNDH.

l) A mayor abundamiento, señala que la imposición de sanciones no encuentra sustento en la LGRA, sino en lo que denomina como Ley Nacional de Obra Pública (SIC). En ese sentido, la ley impugnada implica una adecuación o armonización legislativa en materia de imposición de sanciones de los licitantes y los contratistas (no de los particulares en su generalidad) por las deficiencias detectadas antes, durante y después de la contratación de obra pública.

m) En atención a estos argumentos, considera que la Suprema Corte no debe contrastar las disposiciones de la ley impugnada con la LGRA, pues son regímenes independientes de imposición de sanciones.

19. **Informe del Poder Legislativo.** Por escrito presentado el doce de octubre de dos mil veinte, el Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Zacatecas rindió el informe de ley en representación de dicha autoridad, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) La Ley combatida fue emitida en ejercicio de las facultades implícitas del Congreso local, pues la materia de obra pública no es exclusiva del Congreso de la Unión, conforme a los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal.

Tema 1. Requisito de no haber sido condenado por delito intencional

b) Respecto del primer concepto de invalidez, señala que la función de árbitro requiere conocimientos técnicos y de una formación ética adecuada. Argumenta que el precepto impugnado tuvo como sustento la necesidad de garantizar la eficiencia, eficacia,

economía, transparencia y honradez en la función pública de las personas que pudieran fungir como árbitros.

- c) Estima que la honradez se expresa en el ejercicio íntegro de las obligaciones y la sujeción estricta de los servidores públicos a las leyes, y que la comisión de un delito doloso presupone una voluntad del sujeto para actualizarlo, por lo que el requisito es adecuado.

Tema 2. Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado

- d) Del segundo concepto de invalidez, la legislatura local reitera que cuenta con un amplio margen para crear la ley impugnada, conforme a los artículos 73 y 124 constitucionales, pues se trata de una facultad implícita otorgada a las entidades federativas, toda vez que no está prevista como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.
- e) Considera que la facultad de emitir la ley combatida es concurrente, en el entendido de que tanto el orden federal como el estatal pueden regular esa materia mientras observen los límites constitucionales y los derechos humanos.
- f) Cita las tesis de rubros: (i) "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS", y (ii) "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES".

- g) Señala que la legislatura local emitió la ley impugnada en sustitución de la que estaba vigente desde el dos mil cinco, para regular situaciones que se venían generando en la sociedad.
- h) Argumenta que el artículo 175 prevé faltas específicas en la materia, mismas que no se encuentran en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), ya que se trata de dos ordenamientos con distinta naturaleza y finalidades; asimismo, se establecieron órganos internos de control para vigilar y controlar los procedimientos respectivos.
- i) Considera que las normas impugnadas no contravienen el principio de seguridad jurídica, ya que la ley combatida prevé infracciones y sanciones específicas de su materia, y en el último párrafo del artículo 179 establece que las sanciones serán aplicadas por el órgano interno de control conforme a lo establecido en la LGRA, para con ello evitar contradicciones y dejar a salvo el derecho de los particulares de acceder a los medios de defensa previstos en el ordenamiento general. Afirma que la ley local, al vincularse de esta manera con la LGRA, somete la actividad de los órganos internos de control a la Ley General, sin que se genere un sistema paralelo de responsabilidades como argumenta la CNDH.
- j) Finalmente, añade que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el ordenamiento federal emitido por el Congreso de la Unión, establece disposiciones similares a las controvertidas en la ley impugnada, y específicamente los artículos 77 y 78 otorgan facultades a la Secretaría de la Función Pública que no están previstas en la LGRA, lo que sí genera un

sistema paralelo de responsabilidades dado que no existe ninguna disposición que se vincule con la LGRA.

20. **Alegatos y cierre de instrucción.** Concluido el trámite y recibidos los alegatos se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

21. Este Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionado para el Estado y los Municipios de Zacatecas y la Constitución Federal.

III. OPORTUNIDAD

22. Por regla general, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo se debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial, según dispone el párrafo primero del

¹ “**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; [...]

² “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³

23. Ahora bien, en el contexto generado por el virus SARS COVID-19, el Tribunal Pleno aprobó el Acuerdo General 14/2020⁴, mediante el cual se reanudaron los plazos procesales de su competencia a partir del tres de agosto de dos mil veinte, mismos que habían quedado suspendidos desde el dieciocho de marzo del mismo año, con la precisión de que los plazos se reanudaban desde el punto en que habían quedado pausados, por lo que no implicaban su reinicio.
24. En este caso, las normas impugnadas fueron publicadas el diecinueve de febrero de dos mil veinte en el medio oficial local. Así, el plazo de treinta días naturales para promover la demanda transcurrió del veinte de febrero al cinco de agosto de dos mil veinte, pues del veinte de febrero al dieciocho de marzo –fecha de la suspensión de los plazos– transcurrieron veintisiete días, y los tres días restantes transcurrieron el tres, cuatro y cinco de agosto.
25. Por lo tanto, si la demanda se presentó el tres de agosto de dos mil veinte, se concluye entonces que su presentación fue oportuna.

³ “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

⁴ “ACUERDO GENERAL NÚMERO 14/2020, DE VEINTIOCHO DE JULIO DE DOS MIL VEINTE, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR EL QUE SE REANUDAN LOS PLAZOS PROCESALES SUSPENDIDOS DESDE EL DIECIOCHO DE MARZO DE DOS MIL VEINTE. [...] ACUERDO: [...] **SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos Tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.”

IV. LEGITIMACIÓN

26. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución federal⁵ y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ prevén que la CNDH está facultada para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes estatales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, actuando a través de su representante legítimo.
27. En este caso, la demanda fue firmada por la presidenta de la CNDH, quien acreditó su calidad con una copia certificada de su designación por el Senado de la República. Asimismo, su facultad de representación legal para promover las acciones de inconstitucionalidad está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷. Finalmente, en su demanda señala que los preceptos impugnados de la ley combatida vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.
28. En consecuencia, se satisface el presupuesto procesal de la legitimidad, porque el escrito de demanda fue presentado por parte legitimada y

⁵ Ver nota 1.

⁶ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario [...]”

⁷ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

mediante su representante para reclamar la invalidez de normas locales que desde su perspectiva vulneran los derechos fundamentales.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

29. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.
30. **Promulgación y publicación.** El Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas manifestó en su informe que la orden de promulgación y publicación de las normas impugnadas fue en apego a lo establecido en la Constitución local.
31. Este Tribunal Pleno observa que la autoridad no hizo valer este argumento como una causa de improcedencia propiamente dicha; no obstante, dada su similitud con esta causal específica, conviene pronunciarse al respecto. Así, lo procedente es **desestimar** dicho planteamiento, pues lo relativo a la orden de promulgación y publicación no se encuentra entre las causas de improcedencia previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸; en

⁸ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

cambio, este ordenamiento sí dispone que el escrito por el que se promueve una acción de inconstitucionalidad debe señalar tanto el órgano legislativo como el ejecutivo que emitió y promulgó la norma impugnada⁹.

32. En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas tuvo injerencia en el proceso legislativo, otorgándole plena validez y eficacia a las normas impugnadas mediante su promulgación y publicación, se concluye entonces que dicha autoridad debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal¹⁰.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

33. Para responder a los conceptos de invalidez planteados por la CNDH, en el presente estudio se analizará el artículo 228, fracción IV, relativo al requisito de no haber sido condenado por delito intencional para poder fungir como árbitro (1), así como los artículos 174 a 180, relativos al régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas (2), de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas.

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

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

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

⁹ “**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

[...]

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas [...].”

¹⁰ Sirve de apoyo la tesis P./J. 38/2010, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES**”. Consultable en la *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

**TEMA 1. REQUISITO DE “NO HABER SIDO
CONDENADO POR DELITO INTENCIONAL”
PARA FUNGIR COMO ÁRBITRO EN EL
ESTADO DE ZACATECAS**

34. En su primer concepto de invalidez, la CNDH señala que el requisito de “no haber sido condenado por delito intencional” vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación y el principio de reinserción social.
35. El concepto de invalidez es **fundado**. Desde la acción de inconstitucionalidad 118/2020, este Pleno ha establecido una metodología que permite analizar porciones normativas que, según se alega, contravienen el derecho de igualdad¹¹.
36. Con base en ello, este Tribunal Pleno estima que, en este caso, el requisito de “**no haber sido condenado por delito intencional**” para fungir como árbitro efectivamente vulnera el derecho de igualdad.
37. El artículo combatido es del tenor siguiente:

LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS PARA EL
ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE ZACATECAS

“ARTÍCULO 228. Para fungir como árbitro se requiere:

[...]

IV. No haber sido condenado por delito intencional;

[...]”

¹¹ **Acción de inconstitucionalidad 118/2020**, resuelta por el Pleno en la sesión pública de veinte de mayo de dos mil veintiuno; mayoría de nueve votos de las ministras y ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente). La señora ministra Esquivel Mossa y el señor ministro Pérez Dayán votaron en contra. Esta metodología se ha seguido en las **acciones de inconstitucionalidad 275/2020, 115/2020 y 192/2020**.

38. Como se observa, la disposición impugnada en efecto *distingue* entre las personas que han sido condenadas por delito intencional y quienes no lo han sido; por ende, debe ser objeto de un *escrutinio ordinario*, ya que, conforme a nuestros precedentes, este tipo de normas no involucran una categoría sospechosa, por lo que su estudio bajo un escrutinio estricto como lo pide la CNDH es innecesario.
39. Conforme al escrutinio ordinario, si bien el requisito de “no haber sido condenado por delito intencional” tiene un *fin constitucionalmente válido*, esto es, procurar la honradez de los aspirantes al cargo conforme al artículo 134 de la Constitución Federal –según lo manifestaron las autoridades en sus informes–, lo cierto es que la distinción normativa no está *instrumentada* para alcanzar dicho fin.
40. Esta falta de “*instrumentalidad*” se predica del carácter sobreinclusivo del requisito, pues su formulación es tan genérica que no precisa, por ejemplo, si la condena debió entenderse definitiva, si debió de ser impuesta hace varios años o de manera reciente, la pena impuesta, ni los delitos que pueden impactar de manera directa en el cargo, tomando en cuenta su objeto del cargo¹² y el fin constitucional pretendido.
41. Por lo tanto, la medida es contraria al derecho de igualdad, porque si bien en principio se dirige a todos los aspirantes al cargo, lo cierto es que excluye a quienes han sido condenados por delito intencional, generando con ello una condición de desigualdad injustificada frente a otros posibles candidatos.
42. Es importante señalar que las legislaturas locales no tienen vedado imponer este tipo de requisitos; no obstante, la distinción normativa no

¹² Conforme al capítulo III, del procedimiento de arbitraje, las partes pueden convenir compromisos arbitrales en las controversias que surjan con motivo de la interpretación de una cláusula contractual o por cuestiones derivadas de su ejecución.

debe incurrir en el carácter sobreinclusivo señalado, lo que, en su caso, podría justificar una medida de este tipo a la luz del derecho de igualdad.

43. Adicionalmente, la porción normativa impugnada es contraria al derecho penal de acto tutelado en la Constitución Federal, porque recurre a cuestiones morales o de buena fama, esto es, apela a los estigmas al presumir que una persona que cometió un delito seguirá delinquiendo necesariamente.
44. Por lo anterior, se declara la **invalidez** de la fracción IV del artículo 228, lo que hace innecesario el estudio del concepto de invalidez relativo al principio de reinserción social, pues en nada cambiaría nuestra decisión¹³.

**TEMA 2. RÉGIMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR DE LOS LICITANTES Y LOS
CONTRATISTAS COMO PARTE DEL RÉGIMEN
CONTRACTUAL DEL ESTADO**

45. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH señala que los artículos 174 a 180 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas generan un parámetro diferenciado respecto al establecido en el artículo 109, fracción IV, de la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas (**LGRA**), porque (i) facultan a un órgano diverso al competente para imponer las sanciones a los particulares vinculados con las faltas administrativas graves, esto es, facultan a los órganos internos de control y no a los tribunales de justicia administrativa; y, (ii)

¹³ Véase la tesis P./J. 37/2004 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”. Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 863 y registro 181398.

en el caso de la inhabilitación temporal (artículo 177), se facultó a un órgano resolutor diverso al competente, se varió el plazo de la LGRA y no existe un fundamento constitucional para condicionar su cumplimiento al pago de una multa.

46. Este Tribunal Pleno no comparte los argumentos de invalidez de la CNDH, porque, dentro de su libre configuración legislativa, el congreso local está facultado constitucionalmente para establecer su régimen de derecho administrativo sancionador como parte del régimen contractual del Estado, específicamente en la obra pública. No obstante, algunas porciones normativas previstas en los artículos 175, párrafo primero, y 179, último párrafo, sí son inválidas, pues distorsionan el régimen de responsabilidades administrativas a que se refiere el artículo 109, fracción IV constitucional y la LGRA.
47. Para sustentar esta conclusión, se procederá de la siguiente manera: **(A)** se fijará la naturaleza jurídica de los preceptos impugnados, **(B)** se establecerá el parámetro constitucional pertinente y **(C)** se mostrará la inconstitucionalidad de algunas de las normas combatidas.

A. Naturaleza jurídica de los preceptos impugnados

48. Los artículos 174 a 180, del Capítulo I, "Licitantes y contratistas", del Título Noveno, "Infracciones y Sanciones", de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, establecen, en resumen, lo siguiente:
49. El **artículo 174** indica que los órganos internos de control están facultados para imponer multas en UMA a valor mensual a los licitantes o los contratistas que infrinjan la ley impugnada, su reglamento u otras disposiciones aplicables:

“ARTÍCULO 174. Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, su Reglamento u otras disposiciones aplicables, serán sancionados por el Órgano Interno de Control competente, con multa equivalente a la cantidad que se determine entre cincuenta y hasta mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente, elevado al mes, en la fecha de la infracción, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que proceda”.

50. El **artículo 175** prevé que, además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la LGRA, existen ocho conductas constitutivas de infracción de los licitantes y los contratistas:

“ARTÍCULO 175. Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán conductas constitutivas de infracción, las siguientes:

- I. Ejecutar total o parcialmente cualquier obra pública o servicio relacionado que no haya sido adjudicado mediante el procedimiento correspondiente;
- II. Ejecutar total o parcialmente la obra pública o servicio relacionado en contravención a los términos del contrato, de esta Ley o de su Reglamento;
- III. Causar daños a bienes del dominio público o privado con motivo de la ejecución de la obra pública o servicio relacionado;
- IV. Hacer caso omiso a los actos o resoluciones del Ente Público contratante que ordenen suspender el contrato respectivo; demoler la obra pública o parte de ella en el plazo señalado para tal efecto; o dejar de cumplir cualquier medida de seguridad impuesta por el propio Ente Público;
- V. Impedir al personal facultado del Ente Público contratante el ejercicio de sus funciones;
- VI. Proporcionar información falsa a cualquier autoridad facultada, en los procedimientos administrativos previstos en esta Ley;
- VII. Presentar para autorización de la residencia de supervisión, estimaciones o números generadores con datos de avances de obra no realizados que impliquen un beneficio doloso para el contratista, y
- VIII. Llevar a cabo cualquier acto en contravención a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento”.

51. El **artículo 176** indica que se impondrá multa en UMA a valor diario por la comisión de alguna de las conductas señaladas en el artículo previo, y en caso de reincidencia se impondrá la suspensión o cancelación en el Registro Único:

“ARTÍCULO 176. Sin perjuicio de otras sanciones que procedan, las conductas señaladas en el artículo anterior deben sancionarse con:

- I. Multa de cincuenta a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, por la comisión de las conductas previstas en las fracciones IV, V y VIII;
- II. Multa de cien a quinientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, las conductas previstas en las fracciones II, III y VI;
- III. Multa de doscientas a mil veces la Unidad de Medida y Actualización diaria, las conductas previstas en las fracciones I y VII,
- IV. Suspensión o cancelación de su registro en el Registro Único, en su caso, por la reincidencia de cualquiera de las conductas previstas en el artículo anterior, independientemente de la multa que proceda”.

52. El **artículo 177** señala que a los licitantes y los contratistas que incurran en alguno de los cuatro supuestos ahí señalados, el órgano interno de control les impondrá la inhabilitación temporal y las sanciones previstas en el capítulo:

“ARTÍCULO 177. El Órgano Interno de Control, además de las sanciones a las que se refiere este Capítulo, inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

- I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;
- II. Los contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción III del artículo 52 de esta Ley, respecto de dos o más Entes Públicos en un plazo de tres años;
- III. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves al Ente Público de que se trate, y

IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad.

[...]”.

53. La **parte final** del **artículo 177** prevé que la inhabilitación temporal tendrá un plazo que no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, y que si cumplido el plazo el infractor no ha pagado la multa, la inhabilitación seguirá hasta que se pague lo correspondiente:

“ARTÍCULO 177.

[...]

La inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el Órgano Interno de Control la haga del conocimiento del Ente Público, mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente”.

54. Los **artículos 178 y 179** señalan que el ente público deberá remitir la documentación comprobatoria de los hechos constitutivos de la infracción y, con base en ello, el Órgano Interno de Control impondrá las sanciones con fundamento en la LGRA, la ley impugnada y las disposiciones aplicables, a partir de cuatro criterios:

“ARTÍCULO 178. El Ente Público, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirá al Órgano Interno de Control, la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.

ARTÍCULO 179. El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones a los licitantes o contratistas considerando:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse con motivo de la infracción;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, tomando en cuenta la reincidencia;
- III. La gravedad de la infracción, y
- IV. Las condiciones del infractor.

El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta Ley y otras disposiciones aplicables”.

55. Finalmente, el **artículo 180** prevé que, en caso de reincidir en cualquiera de las conductas previstas en el artículo previo, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control procederán a ordenar o solicitar la suspensión o cancelación en el Registro Único del licitante o el contratista:

“ARTÍCULO 180. Sin perjuicio de las sanciones aplicables, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control procederán a ordenar o solicitar la suspensión o cancelación del registro del licitante o contratista en el Registro Único, en su caso, por la reincidencia de cualquiera de las conductas previstas en el artículo anterior, independientemente de la multa e inhabilitación que proceda”.

56. Como se observa, en las disposiciones transcritas se establece un régimen de derecho administrativo sancionador (con infracciones, autoridades competentes, sanciones, criterios de individualización y parte de un procedimiento) dirigido a los licitantes y los contratistas en la materia de obra pública y servicios relacionados.
57. De manera similar, las autoridades señalaron en sus informes que las normas impugnadas establecen un régimen específico de faltas y sanciones administrativas de los licitantes y los contratistas en la materia de obra pública (con motivo de las deficiencias detectadas antes, durante y después de las contrataciones públicas), por lo que,

contrario a lo afirmado por la CNDH, estiman que ese régimen no se debe equiparar con el de las “faltas de particulares” de la LGRA.

B. Parámetro de regularidad constitucional

58. Tal como afirma la CNDH, es cierto que la fracción IV del artículo 109 de la Constitución Federal establece que los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en los actos vinculados con las faltas administrativas graves las sanciones económicas, inhabilitatorias y resarcitorias, y que las personas morales serán sancionadas en los mismos términos, pudiéndose ordenar la suspensión, disolución o intervención societaria si se reúnen ciertos requisitos¹⁴.
59. Congruente con estas bases, en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal se facultó al Congreso de la Unión para que expidiera la LGRA¹⁵, legislación donde se reitera lo dispuesto en el

¹⁴ “**Artículo 109.** [...]”

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones [...]”

¹⁵ “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]”

XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en

artículo 109, fracción IV, constitucional, en el sentido de que sólo los tribunales de justicia administrativa¹⁶ están facultados para resolver sobre la imposición de las sanciones¹⁷ ante las “faltas de particulares”¹⁸, pero con la precisión de que esto no limita las facultades que tengan otras autoridades para sancionar administrativamente a las personas físicas o morales conforme a la legislación aplicable¹⁹.

60. Por ello, si bien es cierto que sólo los tribunales de justicia administrativa pueden imponer las sanciones a los particulares que incurran en las faltas administrativas graves, también lo es que estos sujetos pueden ser sancionados administrativamente por otras autoridades conforme a lo establecido en ordenamientos distintos a la LGRA.

que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

¹⁶ “**Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.

Artículo 3. [...]

XXVII. Tribunal: La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.”

¹⁷ “**Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas: [...]

II. Tratándose de personas morales: [...].”

¹⁸ “**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

XVII. Faltas de particulares: Los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas graves a que se refieren los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal en los términos de la misma.

Título Tercero. Capítulo III. De los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. [Artículos 65 a 72]. **Capítulo IV. De las faltas de particulares en situación especial.** [Artículo 73.]”

¹⁹ **Capítulo III. Autoridades competentes para aplicar la presente Ley.**

[...]

“**Artículo 14.** [...] La atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares en términos de esta Ley, no limita las facultades de otras autoridades para imponer sanciones administrativas a particulares, conforme a la legislación aplicable.”

61. Esto se debe a que, en ejercicio de su facultad exclusiva de distribución de competencias, el Congreso de la Unión reconoció que existe una pluralidad de materias donde se sanciona administrativamente a los particulares, por lo que determinó que lo dispuesto en la LGRA no limita las facultades de autoridades distintas a los tribunales para sancionar a los particulares de acuerdo con la legislación correspondiente.
62. En ese sentido, el ámbito de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares, en términos del artículo 109 constitucional y la LGRA, es sólo una de las varias ramas que abarca el derecho administrativo sancionador, pues esta Suprema Corte ha reconocido que constitucionalmente existen otras vertientes como los reglamentos de policía del artículo 21 constitucional; las sanciones administrativas en materia electoral; las sanciones en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulada administrativamente (derecho aduanero, de inmigración, ambiental, entre otros)²⁰.
63. Dentro de esa lógica se inscribe el *régimen contractual del Estado* previsto en el artículo 134 constitucional –y del que forma parte la materia de la contratación de obra pública–, respecto del cual esta Suprema Corte ha sostenido que tanto su aspecto sustantivo (las licitaciones y los procedimientos alternos cuando aquellas no se estimen idóneas) como su aspecto adjetivo (el régimen de derecho

²⁰ Véase la **tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.)** de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. *Consultable en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página 572 y registro digital: 2007406.*

administrativo sancionador) quedan dentro de las posibilidades de regulación de los órganos legislativos locales.

64. En efecto, esta facultad reglamentaria se desprende del artículo 134 de la Constitución Federal, el cual, en lo que interesa, establece lo siguiente²¹:

- Los recursos económicos de los que dispongan la Federación, las *entidades federativas*, los municipios y la Ciudad de México serán administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (párrafo primero);
- Las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, *contrataciones de obras* y prestaciones de servicios se podrán adjudicar o licitar para asegurar las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (párrafo tercero);

²¹ “**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

[...]

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

[...]

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

[...]”

- Cuando se estime que las licitaciones no son idóneas para asegurar dichas condiciones, *las leyes* establecerán los elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado (párrafo cuarto);

- Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto constitucional (párrafo sexto).

65. Por su parte, en lo relevante, el artículo 21 constitucional es del tenor siguiente:

“Artículo 21. [...]

[...]

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

[...]”

66. Por lo tanto, en el artículo 134 constitucional reside la facultad del legislador local para reglamentar el régimen contractual del Estado –entre lo que se incluye lo relativo a la contratación de obra pública–, en el entendido de que si bien la Constitución Federal sólo dispone que lo puede hacer cuando regule procedimientos alternos a las licitaciones, esta Suprema Corte ha entendido que esta facultad reglamentaria abarca todo el ámbito material²².

²² Esta consideración la ha sostenido tanto la Primera como la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia.

Así, al resolver el **amparo en revisión 1389/2006**, la **Primera Sala** sostuvo que “[el] párrafo tercero [párrafo cuarto vigente] del numeral 134 constitucional, al establecer

67. Además, la competencia del legislador local para establecer un régimen sancionador descansa en el artículo 21 constitucional, porque a partir de un entendimiento amplio de este precepto nada impide que el legislador regule sanciones adicionales a la multa o al arresto por las

que, en materia de licitaciones públicas, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, está reconociendo expresamente la facultad de los órganos legislativos, según el ámbito de competencia en que actúan, para regular las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, y prestación de servicios de cualquier naturaleza. [...].” *Amparo en revisión 1389/2006, resuelto por la Primera Sala en la sesión de trece de octubre de dos mil seis; unanimidad de cinco votos de la ministra y los ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández (ponente), Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Cossío Díaz (presidente).* De este asunto derivó la **tesis 1a. IV/2007** de rubro: ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. LOS ARTÍCULOS 59 Y 60, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV DE ESTE ÚLTIMO, DE LA LEY RELATIVA RESPETAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. *Consultable en la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, enero de 2007, página 472 y registro digital 173631*

En similares términos, al resolver el **amparo en revisión 272/2007**, la **Segunda Sala** sostuvo que “[...] en congruencia con el señalado artículo 134 constitucional, cuyo fin es el de asegurar que las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, sean idóneas para conseguir las mejores condiciones posibles para el Estado, el legislador ordinario se encuentra obligado a establecer en las leyes las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren dichas condiciones, [...].” *Amparo en revisión 272/2007, resuelto por la Segunda Sala en la sesión de veintitrés de mayo de dos mil siete; unanimidad de cinco votos de la señora y los señores ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano (ponente), Franco González Salas y Luna Ramos (presidenta).*

Finalmente, al resolver el **amparo en revisión 192/2014**, la **Primera Sala** determinó que “[...] la norma constitucional [el artículo 134] no se dirige a un solo legislador, sino a una pluralidad de ellos, pues otorga competencia a los distintos niveles de gobierno: tanto la federación, los estados y el Distrito Federal. Todos estos niveles de gobierno, mediante sus órganos legislativos, deben reglamentar la norma constitucional, por lo que el Constituyente no pudo prever que sólo existiera una legislación en la materia, sino una pluralidad de ellas con distintos ámbitos espaciales de validez.” *Amparo en revisión 192/2014, resuelto por la Primera Sala en la sesión de catorce de enero de dos mil quince; unanimidad de cinco votos de la ministra y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y presidente).* De este asunto derivó la **tesis 1a. CCXXXVIII/2015** de rubro: RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. DEL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DERIVA UNA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL LEGISLADOR SECUNDARIO QUE ABARCA TODO EL ÁMBITO MATERIAL DE AQUÉL. *Consultable en la Décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 477 y Registro digital 2009728.*

violaciones a las leyes administrativas como las que, en el caso, derivan del régimen contractual del Estado.

68. En estos términos se han pronunciado ambas salas de la Suprema Corte al analizar porciones normativas que establecían la inhabilitación temporal de los licitantes y los proveedores²³. Al respecto, la Primera Sala sostuvo que:

“aunque el aludido precepto constitucional [el artículo 21 constitucional] establezca la facultad de imponer sanciones consistentes en multa y arresto cuando se infrinjan reglamentos gubernativos y de policía, ello no debe interpretarse literalmente para concluir que prohíbe a las autoridades administrativas imponer otro tipo de sanciones por violación a leyes administrativas, dado que el campo de acción de dichas autoridades es muy amplio y no se limita a esos dos casos”.

[Énfasis añadido]

69. Por su parte, la Segunda Sala, al analizar el proyecto y el dictamen del Constituyente de mil novecientos dieciséis, determinó que la Constitución:

“[...] no impide al legislador ordinario establecer otro tipo de sanciones, en la medida de que la intención del Congreso Constituyente de 1916 no fue acotar las que podían imponer las autoridades administrativas a los particulares, [...]. la multa o el arresto no son las únicas sanciones que pueden actualizarse en el ámbito legal, ya que por la trascendencia económica o personal de este tipo de sanciones se puso especial énfasis en establecer

²³ Véase la **Tesis 2a. LI/2006** de la Segunda Sala de rubro: INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES O LICITANTES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, QUE PREVÉ DICHA SANCIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR SER DISTINTA A LA MULTA O ARRESTO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005). *Consultable en la Novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 322 y registro digital 174893.*

Asimismo, véase la **Tesis 1a. VI/2007** de la Primera Sala de rubro: ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 60, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, página 471 y registro digital 173632.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

limitaciones en su aplicación, pero no respecto a que sólo esas podían preverse e imponerse [...]”.

70. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que, en esta materia, el *escrutinio aplicable* resulta de confrontar el régimen contractual del Estado —sea en su aspecto sustantivo (las licitaciones y sus alternativas) o en el adjetivo (el derecho administrativo sancionador)— con los principios contemplados en el artículo 134 constitucional, pues éstos son los que aseguran las mejores condiciones de contratación para el Estado.

71. De esta manera se pronunció la Primera Sala²⁴ cuando sostuvo que:

“[...] el escrutinio sustantivo identificado como propio del artículo 134 referido, no es aplicable exclusivamente para determinar la validez de la reglamentación sustantiva del régimen contractual del Estado, es decir, exclusivo para verificar la validez de las normas que regulan los procesos licitatorios, o los alternativos cuando no se estimen aquellos idóneos, sino también para verificar la validez de la legislación adjetiva emitida para vigilar el debido cumplimiento de las reglas que integran el régimen contractual del Estado, esto es, para controlar el uso legislativo del derecho administrativo sancionador [...]”

[Énfasis añadido]

²⁴ Véase la **tesis 1a. CCXL/2015** de rubro: RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. EL PARÁMETRO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, SE EXTIENDE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Consultable en la *Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 478 y registro digital 2009729.*

Consideraciones similares sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 163/2007**, asunto del que derivó la tesis P./J. 106/2010 de rubro: RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS: “[...] para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizadas”. Consultable en la *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1211 y registro digital 163442.*

72. De manera similar, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 851/2006²⁵, sostuvo que:

“[...] la sanción de inhabilitación temporal prevista en la disposición reclamada tiende fundamentalmente a salvaguardar la honradez en los procedimientos de contratación, previniendo que en casos futuros los mismos participantes o proveedores puedan infringir nuevamente el principio substancial de honradez que rige en los procedimientos de contratación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal, [...]”

73. Finalmente, en el texto constitucional, el párrafo sexto del artículo 134 establece una remisión expresa a las *responsabilidades* del Título Cuarto, por lo que podría pensarse que en la materia de las contrataciones públicas el único régimen sancionador aplicable es el de las responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos y los particulares previsto en los artículos 109 y 73, fracción XXIX-V.
74. No obstante, este Pleno no comparte esa interpretación, porque en realidad uno y otro régimen de responsabilidades administrativas se enfoca en conductas distintas y se emite por autoridades diversas. Así, en el caso del régimen sancionador emitido por los congresos locales, las conductas sancionables deben relacionarse necesariamente con las contrataciones, de conformidad con los artículos 134 y 21 constitucionales, en el entendido de que mediante los principios

²⁵ **Amparo en revisión 851/2006**, resuelto por la Segunda Sala en la sesión de doce de mayo de dos mil seis por unanimidad de votos. De este asunto derivó la tesis de rubro: INHABILITACIÓN TEMPORAL DE PROVEEDORES O LICITANTES. EL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IV, Y ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO PREVEÉ UNA PENA SINO UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA, POR LO QUE NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 8 DE JULIO DE 2005). Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 321 y registro digital 1744894.

sustantivos lo que se pretende es asegurar precisamente las mejores condiciones de contratación para el Estado.

75. Por su parte, en la LGRA –emitida por el legislador federal con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-V, y 109 constitucionales– se busca atacar las conductas relacionadas principalmente con el *combate a la corrupción*²⁶.
76. En ese contexto, no resulta extraño que también en la LGRA existan disposiciones del régimen sancionador de los particulares en la “materia de contrataciones públicas”; tal es el caso, por ejemplo, del artículo 70, que establece la colusión en dicha materia²⁷, o la sanción de la

²⁶ Combatir la corrupción fue la principal consideración del órgano reformador de la constitución para modificar, entre otros, el artículo 109 constitucional; esto se desprende del propio título del decreto de reformas: “**DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.**”

Asimismo, durante el proceso legislativo, la comisión dictaminadora de la cámara de origen (Diputados) señaló que “[...] la corrupción debe no sólo combatirse a través de la institución de mecanismos de prevención y de control, así como de sanciones en el ámbito administrativo, sino que, en razón de los bienes jurídicos tutelados por las normas, debe ser sancionada por el derecho penal tanto para los servidores públicos como para los particulares [...]”, y que, “Adicionalmente al establecimiento de tipos de responsabilidades administrativas tanto para los servidores públicos como para los particulares en materia de corrupción, esta Comisión propone establecer en el texto constitucional...”. Véase el “**DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO A LAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**”. Comisión de puntos constitucionales, Cámara de Diputados, p. 66.

Por su parte, la comisión dictaminadora de la cámara revisora (Senado) afirmó que “[...] será el legislador el que determine, por ejemplo, un catálogo de actos o infracciones en que pueden incurrir los particulares, que se consideran vinculados con faltas administrativas graves, [...], tal y como se regula, por ejemplo, en la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, [...]”. Véase el “**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA; DE GOBERNACIÓN, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, SOBRE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN**”, Senado de la República, p. 95.

²⁷ “**Artículo 70.** Incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, en materia de contrataciones públicas, acciones que impliquen o

“inhabilitación para participar en arrendamientos, adquisiciones, servicios y obras públicas” del artículo 81²⁸, pues si bien ambas disposiciones atienden el ámbito específico de las contrataciones gubernamentales, fueron emitidas por el Congreso de la Unión –se insiste– como parte de una lógica de combate a la corrupción.

77. Así, es claro que entre ambos regímenes sancionadores: por un lado, el de las responsabilidades administrativas de los artículos 109 y 73, fracción XXIX-V, constitucionales y la LGRA, especialmente en su parte relativa a los particulares, y, por otro lado, el régimen sancionador que pueden emitir las legislaturas locales para sancionar a los particulares en contrataciones gubernamentales con fundamento en los artículos 134 y 21 constitucionales; entre dichos dos regímenes existe una diferencia en cuanto a los fines y las autoridades legislativas competentes para emitirlos, por lo que constitucionalmente no cabe confundirlos, sino distinguirlos.

tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal.

También se considerará colusión cuando los particulares acuerden o celebren contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre competidores, cuyo objeto o efecto sea obtener un beneficio indebido u ocasionar un daño a la Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que el particular obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados en términos de esta Ley.

[...]

²⁸ “**Artículo 81.** Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

[...]

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

II. Tratándose de personas morales:

[...]

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

[...]

78. Consecuentemente, lo adecuado es delimitar el régimen sancionador que pueden emitir los congresos locales derivado de su facultad reglamentaria del artículo 134 constitucional, pues, aunque la Constitución Federal remite a las responsabilidades administrativas del artículo 109, y de que la LGRA establece faltas y sanciones dirigidas a los particulares en contrataciones gubernamentales, lo cierto es que ambos regímenes tienen finalidades distintas y son emitidos por autoridades diversas.
79. Tan es falso que los particulares sólo pueden ser sancionados en materia contractual conforme a las responsabilidades administrativas graves a las que se refiere el artículo 109 constitucional, que la propia LGRA establece que, en el caso específico de las contrataciones gubernamentales, los particulares pueden ser inhabilitados luego de seguir “procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta Ley”.
80. Este es parte del sentido del artículo 44 de la LGRA, que a la letra establece lo siguiente:
- “Artículo 44. [...] [...] El sistema específico de la Plataforma digital nacional a que se refiere el presente Capítulo incluirá la relación de particulares, personas físicas y morales, que se encuentren inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos derivado de procedimientos administrativos diversos a los previstos por esta Ley.”
- [Énfasis añadido]
81. Por lo tanto, la Ley General no sólo reconoce que los particulares pueden ser sancionados por autoridades diferentes a los tribunales y conforme a los ordenamientos distintos a la Ley General (artículo 14) – como este Pleno ya había reconocido líneas atrás–, sino que, en el caso puntual de las contrataciones gubernamentales, también establece que

los particulares son sancionados luego de seguir “procedimientos administrativos *diversos a los previstos por esta Ley*” (artículo 44).

82. En suma, este Pleno llega a la convicción de que las legislaturas locales están facultadas para establecer las sanciones a los particulares que contravengan el propio régimen *contractual* del Estado; sin embargo, esas sanciones deben imponerse con motivo de las conductas de los particulares relacionadas con las *contrataciones gubernamentales*.

83. Este Pleno hace notar que en el pasado ya han coexistido regímenes de responsabilidades administrativas de los particulares en la materia de las contrataciones públicas, con objetivos diversos como en este caso. Por tanto, para fines meramente ilustrativos, resulta relevante conocer los antecedentes legislativos de esta materia a nivel federal.
84. En el año dos mil doce, el Congreso de la Unión emitió La *Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas*, con el objetivo de complementar –con la emisión de un régimen precisamente anticorrupción– las sanciones que hasta entonces existían para los particulares en la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* y en la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, orientadas en sancionar los incumplimientos contractuales²⁹.
85. Esto se desprende de la iniciativa que dio origen a la Ley Federal Anticorrupción, donde se afirmó que:

²⁹ Véase la “**INICIATIVA con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas**”, presentada por el Poder Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores. Tres de marzo de dos mil once. Páginas 2-3.

“En efecto, los ordenamientos legales vigentes en materia de contrataciones públicas [se refiere a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas] están orientados fundamentalmente hacia la corrección de las conductas indebidas cometidas por los servidores públicos y, en el caso de los particulares, las sanciones previstas están dirigidas principalmente a sancionar los incumplimientos contractuales con el Estado [...].

[...]

Es por ello que resulta necesario complementar el esquema de sanciones administrativas a particulares en el campo de las contrataciones gubernamentales, mediante un sistema que establezca sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales para evitar la comisión de conductas irregulares bajo un nuevo enfoque orientado a la prevención y combate a la corrupción.”

[Énfasis añadido]

86. Posteriormente, en el dos mil dieciséis, y en cumplimiento de lo previsto en el Decreto de reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción,³⁰ el propio Congreso de la Unión emitió la LGRA, abrogando la Ley Federal Anticorrupción,³¹ ordenamiento del cual extrajo, en lo esencial, el catálogo de infracciones y sanciones de los particulares, para establecer, con algunas adecuaciones, el catálogo de faltas y

³⁰ **Transitorios. Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, [...]. **DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.**

³¹ **Transitorios. Tercero.**

[...]

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. **DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN; LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

sanciones de los particulares que hoy se prevé en la LGRA, lo que se corrobora con el contraste de los preceptos respectivos.

87. De la narración de estos antecedentes legislativos se explica incluso por qué razón en la LGRA subsisten disposiciones orientadas a sancionar a los particulares específicamente en las contrataciones gubernamentales.

88. Por consiguiente, este Tribunal Pleno considera que, con fundamento en los artículos 134 y 21 constitucionales, los órganos legislativos locales están facultados para establecer su propio régimen de contrataciones públicas –incluyendo lo relativo a las contrataciones de obras públicas–, así como el régimen de derecho administrativo sancionador que coadyuve a garantizar el debido cumplimiento de las contrataciones por parte de los particulares.
89. Consideraciones similares sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 192/2014, asunto donde se fijó la naturaleza y el alcance del artículo 134 constitucional, y se determinó reconocer la constitucionalidad del artículo 59, fracción IV, de la Ley de Petróleos Mexicanos –ahora abrogada–, que regulaba un procedimiento administrativo de responsabilidad para quienes participaban en las licitaciones celebradas con ese organismo³².
90. Asimismo, al resolver el amparo en revisión 1003/2004, la Primera Sala reconoció la validez de los artículos 77 y 78 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados, que regulaban las sanciones administrativas impuestas por la Secretaría de la Función Pública a los licitantes y los contratistas. Se argumentó que del artículo 134 constitucional se extraía

³² **Amparo en revisión 192/2014**, resuelto por la Primera Sala en la sesión de catorce de enero de dos mil quince; unanimidad de cinco votos de la ministra y los ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente y presidente).

la facultad del legislador federal para emitir la ley respectiva, así como para establecer normas que sancionen a los particulares que pudieran ocasionar el incumplimiento de la Constitución Federal cuando impidan cumplir con el fin de lograr las mejores condiciones para el Estado³³.

C. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados

91. Así, este Tribunal Pleno considera que en general no le asiste la razón a la CNDH cuando señala que las normas impugnadas generan un parámetro diferenciado respecto al régimen de responsabilidades administrativas graves de los particulares, previsto en los artículos 109, fracción IV, y 73, fracción XXIX-V, constitucionales y la LGRA.
92. Recapitulando: la CNDH considera que los particulares únicamente pueden ser sancionados administrativamente conforme a los preceptos constitucionales mencionados, esto es, solamente por los tribunales de justicia administrativa y sólo con motivo de las faltas administrativas graves; lo que, a su juicio, excluye otras posibilidades de sancionar a dichos sujetos administrativamente.
93. Sin embargo, en oposición a lo argumentado por la CNDH, este Pleno advierte que el régimen sancionador que instauró el Congreso de Zacatecas fue diseñado para sancionar administrativamente a los licitantes y los contratistas en la materia de obra pública, en consonancia con las atribuciones de las que goza conforme a los artículos 134 y 21 constitucionales, para reglamentar tanto el régimen contractual como el sancionador en su entidad federativa.

³³ **Amparo en revisión 1003/2004**, resuelto por la Primera Sala en la sesión de ocho de septiembre de dos mil cuatro por unanimidad de cuatro votos. De este asunto derivó la **tesis 1ª VIII/2005** de rubro: "OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS. LOS ARTÍCULOS 77 Y 78 DE LA LEY RELATIVA, QUE FACULTAN A LA SECRETARÍA DE LA CONTROLARÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, ACTUALMENTE SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, PARA IMPONER SANCIONES A PARTICULARES, SON CONSTITUCIONALES". Consultable en la Novena época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, marzo de 2005, página 216 y registro digital 178971.

94. La regulación local también es acorde con la LGRA, que reconoce esta atribución de las legislaturas locales cuando señala que los particulares podrán ser sancionados administrativamente conforme a las legislaciones aplicables (artículo 14), o cuando establece que las personas físicas o morales podrán ser inhabilitadas para celebrar contratos con entes públicos como resultado de procedimientos administrativos distintos a los previstos en la Ley General (artículo 44).
95. No obstante, a diferencia de lo dicho hasta ahora, este Tribunal Pleno considera que, por lo que hace específicamente a los artículos 175, párrafo primero, en la porción normativa *“Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,”* y 179, último párrafo, en la porción normativa *“la Ley General de Responsabilidades Administrativas,”* sí se vulneran los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues distorsionan el régimen de responsabilidades administrativas previsto en el artículo 109, fracción IV, constitucional y la LGRA.
96. En la materia de las contrataciones públicas existe un escrutinio específico que permite a este Alto Tribunal confrontar el régimen sancionador frente a los principios sustantivos a los que se refiere el artículo 134 constitucional; sin embargo, en este caso, las porciones normativas referidas hacen innecesaria la aplicación de dicha metodología, porque aluden a un régimen sancionador de distinta materia y emitido por una autoridad diversa.
97. En efecto, si bien la legislatura local actuó en ejercicio de su libertad de configuración para reglamentar y vigilar el debido cumplimiento del artículo 134 constitucional, lo cierto es que, al hacerlo, mezcló equivocadamente en el artículo 175 las “conductas constitutivas de infracción” (de los licitantes y los contratistas) con las “faltas graves y no

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

graves” (de los servidores públicos) propias de la LGRA, esto es, mezcló supuestos que corresponden a regímenes sancionadores distintos.

98. Esta conclusión se extrae de la simple lectura de la porción normativa relevante:

“ARTÍCULO 175. Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán conductas constitutivas de infracción, las siguientes:

I. Ejecutar total o parcialmente cualquier obra pública o servicio relacionado que no haya sido adjudicado mediante el procedimiento correspondiente;

II. Ejecutar total o parcialmente la obra pública o servicio relacionado en contravención a los términos del contrato, de esta Ley o de su Reglamento;

III. Causar daños a bienes del dominio público o privado con motivo de la ejecución de la obra pública o servicio relacionado;

IV. Hacer caso omiso a los actos o resoluciones del Ente Público contratante que ordenen suspender el contrato respectivo; demoler la obra pública o parte de ella en el plazo señalado para tal efecto; o dejar de cumplir cualquier medida de seguridad impuesta por el propio Ente Público;

V. Impedir al personal facultado del Ente Público contratante el ejercicio de sus funciones;

VI. Proporcionar información falsa a cualquier autoridad facultada, en los procedimientos administrativos previstos en esta Ley;

VII. Presentar para autorización de la residencia de supervisión, estimaciones o números generadores con datos de avances de obra no realizados que impliquen un beneficio doloso para el contratista, y

VIII. Llevar a cabo cualquier acto en contravención a las disposiciones de esta Ley o su Reglamento”.

[Énfasis añadido]

99. De lo transcrito se observa que los órganos internos de control están facultados para imponer las sanciones a los licitantes y los contratistas que incurran en la comisión de ciertas “conductas constitutivas de infracción” “además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

100. Por lo tanto, la porción normativa genera una distorsión en la LGRA, pues este ordenamiento no sólo contempla las “faltas graves y no graves”, sino también las “faltas de particulares” y las “faltas de particulares en situación especial”, de tal forma que la regulación de una calificación adicional de infracciones de los licitantes y los contratistas genera una distorsión de la LGRA.

101. Desde la acción de inconstitucionalidad 115/2017, este Alto Tribunal ha sostenido que las *“legislaturas locales, no pueden ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones a la comisión de aquéllas, puesto que [de] lo contrario, estarían contrariando lo dispuesto en la Ley General”*, lo que corrobora la invalidez de porción normativa señalada³⁴.
102. También debe declararse la invalidez parcial del artículo 179 porque faculta a los órganos internos de control para imponer las sanciones a los licitantes y los contratistas con fundamento en la LGRA.
103. Dicho precepto establece en su último párrafo lo siguiente:

“ARTÍCULO 179. [...]

[...]

El Órgano Interno de Control impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, esta Ley y otras disposiciones aplicables”.

[Énfasis añadido]

104. En consecuencia, dado que la LGRA establece un procedimiento que se corresponde a la propia lógica de su materia (faltas, sanciones,

³⁴ **Acción de inconstitucionalidad 115/2017**, resuelta por el Pleno en la sesión pública de veintitrés de enero de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

autoridades competentes), no es válido constitucionalmente que se establezca como el principal fundamento legal para que los órganos internos de control impongan las sanciones a los licitantes y los contratistas en una materia diversa como las contrataciones públicas.

105. Esta conclusión no se refuta con el argumento de que la porción normativa se refiere a todo el “Título [novenos]” y no sólo al Capítulo I impugnado, porque el segundo y último capítulos del propio Título noveno, denominado “sanciones de los servidores públicos”, ya establece expresamente que los órganos internos de control deberán imponer las sanciones conforme a la LGRA; por ello, lo que la norma combatida pretende es que el órgano interno de control imponga las sanciones *de que trata el capítulo* impugnado con base en la LGRA.
106. La conclusión tampoco se vence con el argumento de que el artículo remite a “esta Ley y otras disposiciones aplicables”, porque en la legislación impugnada no se observa un procedimiento específico para este caso y, por otro lado, si bien entre las “disposiciones aplicables” se encuentra como supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado (artículo 17), lo cierto es que la LGRA tiene prelación expresa respecto del ordenamiento supletorio.
107. Se debe enfatizar que lo dicho hasta ahora no excluye que la LGRA establece una obligación expresa a cargo de las legislaturas locales cuando reglamenten el régimen contractual del Estado en términos del artículo 134 constitucional; esta obligación consiste en actualizar en la Plataforma digital respectiva una relación de los particulares, personas físicas y morales, que estén inhabilitados para celebrar contratos con los entes públicos como consecuencia de los procedimientos administrativos diversos a los de la LGRA (artículo 44).
108. Al respecto, se observa que esa obligación está contemplada de cierta manera en el penúltimo párrafo del artículo 177 impugnado:

“ARTÍCULO 177. [...]

[...]

La inhabilitación que se imponga no será menor de seis meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a partir del día siguiente a la fecha en que el Órgano Interno de Control la haga del conocimiento del Ente Público, mediante la publicación en la Plataforma digital prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”

[Énfasis añadido]

109. Por lo expuesto, lo procedente es, por una parte, declarar la **invalidez** de los artículos **175**, párrafo primero, en la porción normativa “*Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,*”; y **179**, último párrafo, en la porción normativa “*la Ley General de Responsabilidades Administrativas,*”; de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas.
110. Por otra parte, reconocer la **validez** de los artículos **174**; **175**, salvo por su acápite en la porción normativa “Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas” y su fracción VI; **176**, salvo por su acápite que dice “Sin perjuicio de otras sanciones que procedan”; **177**, salvo por su fracción IV; **178**; **179**, salvo por su párrafo último; y **180**, salvo por su porción normativa “Sin perjuicio de las sanciones aplicables”; de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas.
111. Ahora bien, se debe precisar que en los proyectos anteriores³⁵ también se proponía invalidar los artículos **175**, fracción VI; **176**, acápite, en su

³⁵ En el **proyecto original** se proponía invalidar los artículos 174 a 180 impugnados, pues se consideraba que la invalidez de los artículos 175, párrafo primero, y 179, último párrafo conllevaba necesariamente la invalidez de las normas restantes, pues se entendían como un sistema normativo. No obstante, durante la discusión del

porción normativa “Sin perjuicio de otras sanciones que procedan”; **177**, fracción IV, **179**, párrafo último; y **180**, en su porción normativa “Sin perjuicio de las sanciones aplicables”. No obstante, dicha propuesta se **desestimó** dado que no alcanzó la mayoría calificada de ocho votos del Pleno para su invalidez, conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal³⁶ y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷.

VII. EFECTOS

112. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 41, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ este Tribunal Pleno determina lo siguiente:

asunto, el ministro ponente sometió a consideración del Pleno el **proyecto modificado**, donde se proponía la invalidez ya no de todo el sistema sino sólo de los artículos 175, párrafo primero y fracción VI, 177, fracción IV y 179, último párrafo. Finalmente, este proyecto modificado fue el que se sometió a la votación del Pleno. Sirva la presente aclaración para comprender las votaciones de los puntos resolutive en el apartado correspondiente de este engrose.

³⁶ ARTÍCULO 105. [...]

II. [...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

[...]

³⁷ ARTICULO 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

[...]

³⁸ “**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

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

113. Se declara la **invalidez** de los artículos 175, acápite, en su porción normativa “Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,”; 179, párrafo último, en su porción normativa “la Ley General de Responsabilidades Administrativas,”; y 228, fracción IV; de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 358, publicado en el medio oficial local el diecinueve de febrero de dos mil veinte.
114. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Zacatecas.
115. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 175, fracción VI, 176, acápite, en su porción normativa “Sin perjuicio de otras sanciones que procedan”, 177, fracción IV, 179, párrafo último, con las salvedades previstas en los resolutivos tercero y cuarto de esta sentencia, y 180, en su porción normativa “Sin perjuicio de las sanciones aplicables”, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte.

TERCERO. Se reconoce la **validez** de los artículos del 174 al 180 — con las salvedades precisadas en los puntos resolutiveos segundo y cuarto de esta sentencia—, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte, en términos del apartado VI de este fallo.

CUARTO. Se declara la **invalidéz** de los artículos 175, acápite, en su porción normativa “Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas,”, 179, párrafo último, en su porción normativa “la Ley General de Responsabilidades Administrativas,”, y 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, expedida mediante el Decreto número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Zacatecas, como se puntualiza en los apartados VI y VII de esta determinación.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V,

relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 175, fracción VI, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto modificado.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 176, acápite, en su porción normativa “Sin perjuicio de otras sanciones que procedan”, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron a favor del proyecto modificado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 177, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto.

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 179, párrafo último, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar y la señora Ríos Farjat votaron por la invalidez únicamente de la porción normativa “la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, del referido párrafo último.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador

de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 180, en su porción normativa “Sin perjuicio de las sanciones aplicables”, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron a favor del proyecto modificado.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos y porciones referidos, al no alcanzarse una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 174 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron a favor del proyecto original, por la invalidez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 175 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su acápite, en su porción normativa “Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas” y su fracción VI. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron a favor del proyecto original, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 176 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su acápite, en su porción normativa “Sin perjuicio de otras sanciones que procedan”. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y

Layne Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 177 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su fracción IV. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Layne Potisek, a respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 177, párrafo segundo, en su porción normativa “mediante la publicación en la Plataforma digital nacional prevista en la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez de esa porción normativa.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Layne Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 178 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 179 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su párrafo último. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en reconocer la validez del artículo 180 de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, salvo por su porción normativa “Sin perjuicio de las sanciones aplicables”. Las señoras Ministras y los señores Ministros Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y

Presidenta Piña Hernández votaron en contra del proyecto modificado, por la invalidez.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 175, acápite, en su porción normativa “Además de las faltas administrativas graves y no graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra del proyecto modificado. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado “Régimen de derecho administrativo sancionador de los licitantes y los contratistas como parte del régimen contractual del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 179, párrafo último, en su porción normativa “la Ley General de Responsabilidades Administrativas”, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra del proyecto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 173/2020

modificado. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de la metodología, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de la metodología, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de la metodología y de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado “Requisito de ‘no haber sido condenado por delito intencional’ para fungir como árbitro en el Estado de Zacatecas”, consistente en declarar la invalidez del artículo 228, fracción IV, de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados para el Estado y los Municipios de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Zacatecas. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

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

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

MINISTRA PRESIDENTA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRO PONENTE

JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA