

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 194/2020, así como los Votos Concurrente y Particular de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y Concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.**

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020**

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

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA**

**COLABORÓ: FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de marzo de dos mil veintitrés emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 194/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

#### I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante solo CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en la que reclamó la invalidez de los artículos 155, fracciones VIII, X y XIX, y 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.
2. **Registro y turno de la demanda.** El diez de agosto de dos mil veinte el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad; la registró con el número 194/2020 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
3. **Admisión de la demanda.** El diecisiete de agosto de dos mil veinte el Ministro instructor admitió la demanda; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus informes, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República.
4. **Informes.** Mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veinte, se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California rindiendo su informe, sin embargo; al no haber exhibido un ejemplar del Periódico Oficial en el que se publicó el decreto controvertido, se le requirió para que en el plazo de tres días hábiles lo remitiera. Luego, por acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por desahogado dicho requerimiento.
5. En ese orden, el tres de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California rindiendo su informe y desahogando el requerimiento realizado mediante proveídos de diecisiete de agosto y catorce de diciembre de dos mil veinte, pues cumplió con remitir los antecedentes legislativos de la norma impugnada.
6. **Alegatos y cierre de instrucción.** Por acuerdo del veintitrés de marzo de dos mil veintiuno se tuvieron por recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se ordenó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 68.

[...]

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

[...]

**II. COMPETENCIA.**

7. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General<sup>2</sup>, 1° de su Ley Reglamentaria<sup>3</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos 155, fracciones VIII, X y XIX, y 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California por considerar que viola derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

**III. OPORTUNIDAD.**

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.
9. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio y el dos de agosto de dos mil veinte.
10. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del uno al treinta de junio y del uno al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad que corresponde a los treinta días naturales establecidos por la ley.
11. Estas determinaciones plenas se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, mediante el cual este Pleno de la Suprema Corte estableció las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
12. Ahora bien, en este caso la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el veintisiete de marzo del dos mil veinte, sin embargo, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.
13. En ese sentido, si la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el primer día en que el Pleno de este Alto Tribunal ordenó proseguir el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, esto es, el tres de agosto de dos mil veinte; entonces, debe concluirse que su presentación es oportuna.

---

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>3</sup> **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

**IV. LEGITIMACIÓN.**

14. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución<sup>5</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover esta acción de inconstitucionalidad, ya que argumenta que las disposiciones reclamadas son violatorias de derechos humanos previstos en el parámetro de regularidad constitucional.
15. En ese sentido, firmó la demanda María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de doce de noviembre de dos mil diecinueve. Asimismo, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y 18 de su Reglamento Interno<sup>7</sup>, a dicha funcionaria le corresponde su representación legal. En consecuencia, debe considerarse que la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la representación legal para presentar la acción de inconstitucionalidad a nombre de dicho órgano.

**V. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

16. Las partes no hicieron valer causas de improcedencia y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte, de oficio, la actualización de alguna.

**VI. PRECISIÓN DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS.**

17. Previo a realizar el estudio de los conceptos de invalidez, con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General se fija de manera breve y precisa las normas generales impugnadas:

**Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

**VIII.** No podrán llevar el aparato de sonido encendido con un volumen mayor a 60 decibelios, de tal forma que le permita escuchar el timbre e indicaciones diversas de los pasajeros, así como de la circulación del tránsito, quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito;

[...]

**X.** Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas;

[...]

**XIX.** Los operadores de los vehículos deberán impedir el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Asimismo, se prohíbe que permanezcan abordo (sic) personas que, con palabras soeces, actos inmorales o que de alguna u otra forma alteren el orden público o causen molestias al pasaje;

**Artículo 166.** El Instituto no podrá otorgar permisos para la prestación del servicio de taxi, en los siguientes casos:

[...]

**IV.** Cuando el solicitante sea un servidor público de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado.

<sup>5</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

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

[...]

<sup>6</sup> **Artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

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

<sup>7</sup> **Artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

**VII. ESTUDIO.**

18. Este Alto Tribunal procede a estudiar los conceptos de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los que plantea lo siguiente:

**(1) Las fracciones VIII, X y XIX del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California vulneran los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y a la libertad de expresión, al prohibir las siguientes conductas a las personas operadoras de transporte público:**

La CNDH considera que las porciones normativas impugnadas violan los derechos mencionados porque impiden de forma desproporcional e injustificada que las personas puedan realizar diversas actividades.

Señala que el legislador local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria de la ley.

Al respecto, la CNDH hace referencia al contenido de los derechos a la seguridad jurídica, a la igualdad y no discriminación y a la libertad de expresión.

**A. Seguridad jurídica.**

Una interpretación armónica de los artículos 14 y 16 constitucionales permite afirmar que el actuar de las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de su competencia, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En un Estado constitucional democrático no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general del derecho que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza, de modo que; su actuación debe estar prevista en el texto de la norma. De otro modo, se le dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad son aplicables al Poder Legislativo, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

**B. Igualdad y no discriminación.**

El Poder Legislativo tiene el deber de cuidar el contenido que da a las leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas para regular las conductas y aspectos sociales no conduzcan a una distinción entre personas que implique otorgar tratos desiguales o discriminatorios.

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

**C. Libertad de expresión.**

La libre manifestación y el flujo de información, ideas y opiniones, es una condición indispensable de todas las demás formas de libertad y un prerequisite para evitar la atrofía o el control del pensamiento. Presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.

La libertad de expresión protege al individuo no solamente en la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus ciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o incluso aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas.

- (2) En ese sentido, argumenta que la fracción VIII permite una amplia valoración subjetiva para determinar los casos en los que un material discográfico se encuentra prohibido por promover la cultura de la violencia o hacer apología al delito. Argumenta que la norma podría implicar la prohibición subjetiva de reproducir material discográfico musical que contenga “canciones de protesta” o géneros musicales como el “Punk”, el “Reggae”, el “Metal”, entre otros que, porque su contenido puede versar sobre críticas al Estado o frases que pueden considerarse como promotoras de la cultura de violencia o hacer apologías delictivas.

La amplia valoración subjetiva, vulnera el derecho a la seguridad jurídica ya que el legislador local no cumplió con su obligación de establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación subjetiva y arbitraria de la ley.

Adicionalmente, sostiene que la fracción en comento impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, pues dicha disposición se refiere a la reproducción de material discográfico musical por parte de los operadores de transporte público, quienes dentro de su propia forma individual eligen expresar sus gustos musicales con determinado material discográfico.

- (3) La fracción X prohíbe proferir palabras obscenas u ofensivas por parte de los operadores de transporte, sin embargo; los vocablos “obscenas” y “ofensivas”, dan pauta a la arbitrariedad pues dependerá de las personas receptoras, es decir, depende de una valoración subjetiva.

Asimismo, afirma que esas expresiones constituyen una forma de manifestación de cada individuo que el Estado no puede obligar se implemente un lenguaje que sea sintáctico, gramatical y ortográficamente correcto y/o educado, pues la decisión de usar determinada forma de lenguaje pertenece al ámbito de la autonomía de cada persona.

- (4) Por otro lado, señala que la fracción XIX transgrede el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que parte de estereotipos sociales consistentes en una preconcepción de atributos o características físicas. El Poder Legislativo presupone que a determinadas personas por sus características no se les debe permitir hacer uso del transporte público.

Si bien la medida legislativa pudiera tener como objetivo proteger la integridad de las personas usuarias del transporte público, lo cierto es que es una medida desproporcional y discriminatoria ya que presupone que todas las personas que aborden las unidades de transporte público con dichas características podrían causar una afectación al mismo.

Adicionalmente, enfatiza que la evaluación o calificativo de estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes, corresponde exclusivamente a la persona operadora del transporte público, es decir, dependerá de una valoración estrictamente subjetiva.

- (5) **El artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California establece la prohibición de que el Instituto de Movilidad Sustentable otorgue permisos para la prestación del servicio de taxi, cuando lo solicite una persona servidora pública de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado.**

La CNDH reproduce sus argumentos en relación con el contenido del derecho a la seguridad jurídica y expone: **(A)** el parámetro de constitucionalidad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; y, **(B)** el ámbito de protección de la libertad del trabajo.

#### **A. Parámetro de constitucionalidad en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.**

Con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción se establecieron los principios por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley encargada de desarrollar dichos principios y directrices. Todo con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y eficiencia a dicho sistema.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene como objeto servir de parámetro de validez de otras normas, al regular los procesos de producción normativa, por lo que las leyes que emitan los órganos legislativos locales deben ajustarse a lo que ésta dispone.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas constituye el marco que deben observar las legislaciones locales ya que la intención del Congreso de la Unión fue establecer un sistema homologado para generar certidumbre jurídica y facilitar la operatividad de éste. Por tanto, no resulta admisible que las legislaturas locales lo alteren, distorsionen o contravengan.

### **B. Libertad de Trabajo.**

El artículo 5 de la Constitución General establece que “[a] ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”, es decir, que todas las personas en un plano de igualdad pueden dedicarse a la actividad lícita de su preferencia.

La libertad de trabajo no es absoluta, pues su ejercicio se condiciona a que no se afecte el derecho de la sociedad en general. Esta limitación implica que se protege el interés de la sociedad por encima del interés del particular.

- (6) En ese sentido, la fracción IV del precepto impugnado transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que desvirtúa y contraviene la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual prevé un procedimiento para determinar el actuar de las personas servidoras públicas cuando se esté frente a un conflicto de interés.

El legislador local, prejuzgó la existencia de un conflicto de interés en que pueden incurrir las personas servidoras públicas de la administración pública, de modo que; el legislador del Estado de Baja California no se ajustó al parámetro previsto en la Ley General citada respecto al procedimiento que se sigue cuando se suscitan actuaciones por conflicto de interés, contraponiéndose a lo dispuesto por la mencionada ley marco.

- (7) Por otro lado, la CNDH estima que la fracción IV del precepto impugnado transgrede desproporcionalmente la libertad de trabajo, ya que no es idónea ni necesaria para conseguir la finalidad que persigue.

La fracción impugnada impide de forma absoluta que cualquier servidor público de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, obtengan la autorización del Instituto de Movilidad Sustentable para ejercer el oficio de prestador de servicios de taxi.

Consecuentemente, tal prohibición no se justifica sobre una base objetiva y razonable para no transgredir los derechos de las personas y, por tanto, debe considerarse violatoria de la libertad de trabajo.

19. Por cuestión de método, el Pleno de este Tribunal Constitucional primero estudiará los argumentos que la Comisión accionante hace valer en contra de las fracciones VIII y X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, las cuales combate alegando violación a los principios de seguridad jurídica y libertad de expresión previstos en los artículos 6, 14 y 16 de la Constitución General, respectivamente.
20. Primero se estudiarán las fracciones impugnadas a la luz del principio de seguridad jurídica, por lo que, para estar en posibilidad de calificar las violaciones alegadas es necesario recordar algunos de los precedentes más recientes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación dicho principio.

### **I. Seguridad jurídica.**

21. En la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**<sup>8</sup> el Pleno de este Alto Tribunal retomó un criterio que previamente había sostenido en la **acción de inconstitucionalidad 4/2006** donde afirmó que “*el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas*”. En esos términos, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos, disciplinarios o de castigo.
22. Asimismo, precisó que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que “*como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico*”. En ambos supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Luego, el hecho de que esta pena la imponga un tribunal o la autoridad administrativa constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas.

<sup>8</sup> Sentencia del veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve resuelta por unanimidad.

23. Dicho criterio, se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 99/2006 de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**<sup>9</sup>.
24. Ahora bien, merece la pena mencionar que tanto el Pleno como las Salas de este Tribunal Constitucional han reconocido que, tratándose de normas relativas a un procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo solo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.
25. Criterios que se encuentran reflejados en la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) y la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubros: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”**<sup>10</sup> y **“NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**<sup>11</sup>.
26. En ese orden, el Pleno de esta Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 34/2019**<sup>12</sup> sostuvo que *“la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica”*, de manera que debe ser redactada de forma *“clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable”*. Además, debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.
27. Asimismo, afirmó que el principio de legalidad se conforma por diversos subprincipios, entre los que se encuentra el de taxatividad que se traduce en *“la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas”*.
28. En dicho precedente se enfatizó que *“la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, de modo que, no solo son válidas las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora y de la sanción aplicable, pues ello es lógicamente imposible”* ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el precepto sancionatorio. Lo que se pretende al examinar una norma es *“determinar que su grado de imprecisión es razonable, es decir, que es lo suficientemente clara”*.
29. Finalmente, se reconoció que la finalidad en la aplicación de tales principios en el derecho administrativo sancionador *“no es excluir totalmente el aspecto subjetivo de su entendimiento y aplicación, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad, es decir, proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos”*.
30. En ese sentido, lo que se ha pretendido con el análisis e interpretación del principio de legalidad reconocido en el artículo 14 constitucional es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: **(I)** permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de su vida cotidiana; y, **(II)** proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

<sup>9</sup> **Texto:** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal. [Registro digital: **174488**, instancia: Pleno, Novena época, tipo: Jurisprudencia]

<sup>10</sup> Registro digital: **2007406**, instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: Aislada.

<sup>11</sup> Registro digital: **2018501**, instancia: Segunda Sala, Décima Época, tipo: Jurisprudencia.

<sup>12</sup> Sentencia resuelta en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve.

31. Por otro lado, en cuanto a la identificación de la materia administrativa sancionadora, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional en el **amparo directo en revisión 4679/2015**<sup>13</sup> sostuvo que: *“el procedimiento sancionador se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juico por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, será imponer alguna sanción”* (énfasis añadido). Adicionalmente, se afirmó que las infracciones administrativas deben entenderse como el comportamiento contraventor de lo dispuesto en una disposición jurídica a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito.
32. Por su parte, la misma Segunda Sala de esta Suprema Corte en el **amparo directo en revisión 4500/2015**<sup>14</sup>, determinó que para considerar que se está frente al derecho administrativo sancionador se deben satisfacer dos condiciones: **(I)** que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, **(II)** que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material).
33. En ese sentido, para considerar un procedimiento como una revelación de una facultad punitiva del Estado y, por ende, como administrativo sancionador, es necesario que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general, es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo de una conducta que se considere administrativamente ilícita.
34. Una vez agrupada la doctrina jurisprudencial de la aplicación del principio de seguridad jurídica en el procedimiento administrativo sancionador, se procede a analizar la constitucionalidad de las fracciones VIII y X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California, las cuales se reproducen para mayor claridad:
- Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:
- [...]
- VIII.** No podrán llevar el aparato de sonido encendido con un volumen mayor a 60 decibeles, de tal forma que le permita escuchar el timbre e indicaciones diversas de los pasajeros, así como de la circulación del tránsito, quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito;
- [...]
- X.** Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas;
- [...]
35. De la lectura aislada de las disposiciones transcritas no se advierte que formen parte de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal), ni que constituyan una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material); sin embargo, el artículo 241 de la misma ley señala que el Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California es la autoridad facultada para realizar las acciones de **inspección, verificación o en su caso sanción**, a fin de comprobar que los prestadores de servicios de transporte en cualquiera de sus modalidades cumplan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en la materia<sup>15</sup>, entre las que se encuentra la Ley de Movilidad Sustentable objeto de control constitucional.
36. Adicionalmente, en los artículos 239 a 254 se aprecian sanciones administrativas aplicables al servicio público de transporte tales como apercibimientos, multas, cancelación, suspensión o revocación de concesiones, permisos y autorizaciones. Específicamente, el artículo 251 prevé que con independencia de las sanciones a que se hagan acreedores los operadores y conductores de vehículos del servicio público, se procederá al retiro del gafete, autorización o tarjetón en los términos del reglamento de la ley<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Sentencia de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>14</sup> Sentencia de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos se apartan de consideraciones.

<sup>15</sup> **Artículo 241.** El Instituto realizará las acciones de inspección, verificación o en su caso sanción, conforme lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, a fin de comprobar que los prestadores de los servicios de transporte en cualquiera de sus modalidades proporcionen el servicio en los términos y condiciones señaladas en las concesiones o permisos otorgados, así como el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en la materia.

<sup>16</sup> **Artículo 251.** Independientemente de las sanciones a que se hagan acreedores los operadores y conductores de vehículos de servicio público, se procederá al retiro del gafete, autorización o tarjetón en los términos del Reglamento de esta Ley.

37. Luego, si bien las fracciones VIII y X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California por sí solas no constituyen un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción, lo cierto es que establecen obligaciones para los operadores de transporte público que son parte esencial de un sistema de reglas en el que la autoridad administrativa está facultada para imponer sanciones derivado de su incumplimiento (elemento formal) a través de un procedimiento cuya finalidad es castigar a quienes no cumplen con las disposiciones jurídicas previstas en la propia Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California (aspecto material).
38. En ese sentido, dicho procedimiento administrativo puede culminar con la privación de un bien jurídico o derecho, esto es, con el retiro del gafete, autorización o tarjetón, lo que podría traducirse como la pérdida del empleo para el caso de operadores de transporte público. Consecuentemente, a juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es aplicable la doctrina jurisprudencial del principio de *seguridad jurídica* en el procedimiento administrativo sancionador.
39. Dicho lo anterior, se procede a estudiar la constitucionalidad de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California en la parte que prohíbe a los operadores de transporte público transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito.
40. Contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Pleno de este Tribunal Constitucional resuelve que la fracción mencionada no transgrede el principio de seguridad jurídica y, por tanto, es **infundado** el concepto de invalidez.
41. Lo anterior, toda vez que si bien la frase *“que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito”* da pauta para que la autoridad administrativa interprete su contenido y la aplique a los casos en concreto, lo cierto es que el principio en comento no ordena que solo se consideren constitucionales las normas sobre las que exista plena certeza de la conducta infractora, pues el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el precepto sancionatorio.
42. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California es respetuosa del principio de seguridad jurídica toda vez que su grado de imprecisión es razonable, es decir, es lo suficientemente clara como para que el operador de transporte público tenga certeza de que si transmite o reproduce -en su unidad de trabajo y durante su jornada laboral- material discográfico que relate actos de violencia de cualquier tipo o alabe, defienda o justifique la comisión de delitos estará desobedeciendo sin justificación una de las obligaciones impuestas por el legislador de Baja California y, por tanto, será acreedor a una sanción administrativa.
43. Además, contrario a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición legal impugnada es lo suficientemente clara como para proscribir la arbitrariedad de la autoridad en su aplicación, es decir, de su lectura se advierte que la autoridad administrativa no está facultada para sancionar a los operadores de transporte público que transmitan o reproduzcan material discográfico de protesta o cuyo contenido verse sobre críticas al Estado, siempre y cuando no promueva una cultura de violencia o hagan apología del delito.
44. En conclusión, si bien la terminología utilizada por el legislador del Estado de Baja California no otorga plena certeza a los operadores de transporte público, lo cierto es que su grado de imprecisión es razonable. Dicho en otros términos, es lo suficientemente clara como para permitir a las personas prever las consecuencias de sus actos y proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionarlas.
45. A mayor abundamiento, debe mencionarse que el Poder Ejecutivo de Baja California aún no expide el Reglamento de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte para el Estado de Baja California el cual podrá contener más elementos para la aplicación de sanciones administrativas por parte de la autoridad facultada por la ley.
46. Por otro lado, la fracción X del artículo 155 de la ley en análisis, es inconstitucional en la parte que refiere: *“así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas”* toda vez que este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las **acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019** declaró la invalidez de disposiciones jurídicas que preveían multas por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.
47. En dichos precedentes se resolvió que las normas impugnadas buscaban *“prevenir y, en su caso sancionar a nivel administrativo, y en concreto, en el ámbito de la justicia cívica, aquellas expresiones que atenten contra el decoro de las personas, incluyendo a la autoridad en general, lo cual corresponde al aspecto subjetivo o ético del derecho al honor, esto es, el sentido íntimo de la persona que se exterioriza por la afirmación que hace de su propia dignidad”*.

48. Se afirmó que, la redacción de las normas evidenciaba *“un amplio margen de apreciación del juez cívico para determinar, de manera discrecional, qué tipo de ofensa, injuria o falta de respeto, encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción”*. Adicionalmente, se precisó que tal circunstancia *“lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna”*.
49. Ahora bien, como señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esas razones son aplicables a la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California, porque la obligación impuesta por el Poder Legislativo a los operadores de transporte público de *“cuidar el uso de lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas”* contiene un grado de imprecisión que no permite a las personas prever las consecuencias de su actuar y, por ende, tampoco proscribire la arbitrariedad del Instituto de Movilidad Sustentable para imponer las sanciones administrativas.
50. Consecuentemente, se declara **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión accionante y se declara la inconstitucionalidad de esa porción normativa por contrariar el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución General. Así, a partir de que surta efectos la declaratoria de invalidez la redacción de la fracción X del artículo 155 de la ley en estudio, quedaría de la siguiente manera:
- Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:
- [...]
- X. Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, ~~así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas;~~
- [...]
51. Continuando con el estudio de los argumentos que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se analizará si la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California impacta desproporcionadamente la libertad de expresión de los operadores de transporte público, quienes tienen prohibido reproducir material discográfico que promueva la cultura de la violencia o haga apología del delito. Al respecto, la accionante sostiene que los operadores de transporte público dentro en su individualidad tienen derecho a expresar sus gustos musicales con el material discográfico que deseen.
52. Para tener una mejor comprensión del planteamiento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se reproduce la disposición legal referida:
- Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:
- [...]
- VIII.** No podrán llevar el aparato de sonido encendido con un volumen mayor a 60 decibeles, de tal forma que le permita escuchar el timbre e indicaciones diversas de los pasajeros, así como de la circulación del tránsito, quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito;
- II. Análisis de la incidencia de la fracción VIII del artículo 155 de la ley impugnada en el contenido *prima facie* de la libertad de expresión.**
53. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte estima que el argumento en estudio debe analizarse utilizando la metodología del test de proporcionalidad, ya que se trata de determinar si la afectación a la libertad de expresión de los operadores de transporte público se encuentra justificada o no.
54. Una aplicación ortodoxa de esta metodología de adjudicación constitucional<sup>17</sup> obliga a este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a estudiar la medida legislativa en dos etapas. En la primera, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido *prima facie* del derecho en cuestión, es decir, es la etapa en la que debe establecerse si la medida legislativa *limita* el derecho fundamental<sup>18</sup>. Por un lado, debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión, con la finalidad de fijar el alcance o contenido *prima facie* de éste. Por otro lado, también debe interpretarse la disposición legislativa impugnada con la finalidad de determinar los alcances de la prohibición u obligación que establece.

<sup>17</sup> Véase el estudio de proporcionalidad realizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia emitida en el amparo en revisión 237/2014, en su sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

<sup>18</sup> Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, trad. Doron Kalir, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, p. 26.

55. Hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.
56. En la segunda etapa, debe determinarse si el precepto impugnado que interviene en el contenido *prima facie* del derecho fundamental es constitucional. Así, en esta fase del análisis debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca la *extensión de la protección* que otorga inicialmente el derecho. Este ejercicio implica que se analice si la intervención legislativa cumple con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad: una finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido de la medida.
57. Este criterio fue retomado de la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**”<sup>19</sup>.
58. De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno procede a determinar si la medida legislativa limita el contenido *prima facie* de la libertad expresión.
59. Sobre el derecho a la libre expresión, esta Suprema Corte ha desarrollado una amplia doctrina constitucional. En el presente caso basta hacer alusión a algunos de los criterios donde se ha precisado la definición del derecho; su fuente constitucional e internacional; así como sus dimensiones y las categorías de discursos que tutela.
60. La expresión de las ideas se encuentra protegida en los artículos 6 y 7 constitucionales<sup>20</sup>, así como en los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>21</sup> y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>22</sup>.
61. De acuerdo con los preceptos citados todas las personas gozan del derecho a la libertad de expresión, cuyo ejercicio solo podrá ser restringido mediante la exigencia de responsabilidades ulteriores en aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la seguridad nacional, la salud pública, provoque algún delito o perturbe el orden público.

<sup>19</sup> **Texto:** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo. [Registro digital: 2013156, instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: aislada].

<sup>20</sup> **Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...].

**Artículo 7.** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito [...].

<sup>21</sup> **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás [...].

<sup>22</sup> **Artículo 19.**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás [...].

62. Lo anterior significa que en principio cualquier expresión que las personas realizan a través de la música -sin importar su contenido-, se encuentra protegida por los artículos 6 y 7 de la Constitución. La Primera Sala de esta Suprema Corte en el **amparo directo 28/2010** respecto a la dimensión pública de este derecho sostuvo que su importancia hace que la comunicación en sí misma adquiera un valor autónomo, “*sin depender esencialmente de su contenido*”<sup>23</sup>. Así, se ha establecido que el contenido del mensaje no necesariamente debe ser de **interés público** para encontrarse protegido. Otros tribunales internacionales y nacionales han coincidido con que la protección de los derechos humanos no depende de su interés público o social, ya que puede dirigirse a cumplir un propósito privado o individual<sup>24</sup>.
63. En cuanto a su **dimensión individual**, destacó que la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad de personal<sup>25</sup>. Desde esta perspectiva, existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para exponerlas.
64. La libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido entendida como condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un requisito indispensable para evitar la atrofía o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y la autorealización de las personas.
65. Por lo anterior, el Pleno de este Tribunal Constitucional sostiene que la libertad de expresión sí protege a las personas en los Estados Unidos Mexicanos *prima facie* para externar sus ideas, gustos u opiniones a través de cualquier medio, incluida la reproducción del material discográfico que deseen.
66. Lo anterior no quiere decir que por esa razón el precepto en estudio sea contrario a la Constitución, pues como otros derechos, la libertad de expresión no es absoluta y puede estar sujeta a limitaciones dependiendo de las diferentes actividades que las personas desempeñan en su vida diaria, como el transporte colectivo de personas, el cual es un servicio público cuyo funcionamiento en términos del artículo 1 de la ley impugnada, se encuentra a cargo del Ejecutivo Estatal.
67. No obstante, para evaluar la constitucionalidad de la medida legislativa todavía es necesario determinar si esta incide en el ámbito de protección de la libertad de expresión.
68. De la lectura de la disposición impugnada se advierte que el legislador prohibió a los operadores de transporte público de Baja California expresar sus ideas, gustos u opiniones -en su unidad y horario de trabajo- a través de material discográfico que promueva la cultura de la violencia o haga apología del delito.
69. Luego, si la libertad de expresión protege a las personas para expresar libremente sus ideas, gustos u opiniones a través de cualquier medio y la medida impugnada prohíbe a los operadores de transporte público reproducir material discográfico con determinado contenido, entonces es lógico concluir que la medida legislativa incide en el contenido *prima facie* del derecho.
70. Es importante aclarar que, el hecho de que este Tribunal Constitucional haya establecido que la libertad de expresión da cobertura *prima facie* a las personas para expresar a través de cualquier medio sus ideas, opiniones o gustos lo que incluye la reproducción de material discográfico que promueve la violencia o hace apología al delito, **no significa** que ese sea el contenido definitivo del derecho en cuestión. En este sentido, el derecho fundamental adopta una doble fisonomía: antes de practicar el test de proporcionalidad presenta un carácter *prima facie* y después de que se ha realizado el escrutinio adquiere un carácter *definitivo*, de tal suerte que si la fracción impugnada no supera el test de proporcionalidad, el contenido definitivo del derecho será coincidente con el inicialmente atribuido. En cambio, si la disposición normativa se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido del derecho será más reducido que el aparente<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Este criterio fue recogido en la tesis 1a. XXVII/2011 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro IV, enero de 2012, tomo 3, p. 2915, de rubro: “**MEDIOS DE COMUNICACIÓN. SU RELEVANCIA DENTRO DEL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO**”.

<sup>24</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Case of Casado Coca v. Spain*, del 24 de febrero de 1994.

<sup>25</sup> Amparo directo en revisión 1013/2013, resuelto por la Primera Sala el 12 de junio de 2013 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>26</sup> Sobre esta manera de entender la forma en la que operan los *límites externos* a los derechos, véase Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 221.

## II.1 Análisis de proporcionalidad.

71. En esta fase del análisis debe examinarse si existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que la medida legislativa limite el contenido *prima facie* del derecho. Este ejercicio implica que se establezca si la intervención legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida y, en caso de que se supere esa grada, se analice si la medida supera un análisis de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

### A. Constitucionalidad de los fines perseguidos con la medida.

72. En primer lugar, es preciso identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para posteriormente estar en posibilidad de determinar si resultan constitucionalmente válidos. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental<sup>27</sup>. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, bajo el rubro: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA”**<sup>28</sup>.
73. Al respecto, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California en sus informes señalaron que la finalidad de prohibir a los operadores de transporte público la reproducción de material discográfico que promueva la cultura de la violencia o que haga apología al delito busca proteger la moral y el orden públicos, evitando así el flujo de información perturbadora.
74. De lo anterior y de una interpretación de la disposición impugnada puede concluirse que su finalidad es la protección de la moral y el orden públicos, pues el legislador tuvo la intención de crear -en las unidades de transporte público- un ambiente de respeto, cordialidad, seguridad e igualdad.
75. En ese sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que ambas finalidades son constitucionalmente válidas, en tanto que el artículo 6 de la Constitución General establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que *ataque a la moral o perturbe el orden público*. Consecuentemente, las legislaturas de las entidades federativas válidamente pueden limitar el ejercicio de la libertad de expresión<sup>29</sup>, con la intención de concretar esos objetivos.
- ### B. Idoneidad de la medida.
76. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. El examen de idoneidad presupone la existencia de una *relación empírica* entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en *algún modo y en algún grado* a lograr el propósito que busca el legislador. Así, la idoneidad de una medida legislativa debe mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas<sup>30</sup>. Consideraciones que se encuentran reflejadas en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal con el rubro: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”**<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Barak, *op. cit.*, p. 245.

<sup>28</sup> **Texto:** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos. [Registro digital: 2013143, instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: aislada].

<sup>29</sup> **Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

<sup>30</sup> Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 2007, p. 733.

<sup>31</sup> **Texto:** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas. [Registro digital: 2013152, instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: Aislada].

77. En este caso, debe determinarse si la prohibición a los operadores del transporte público de Baja California prevista en la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable de Baja California constituye una medida que contribuye en *algún grado y algún modo* a proteger la moral y el orden público.
78. A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la prohibición impugnada es una medida *idónea* toda vez que reproducir material discográfico que promueve la violencia y/o hace apología al delito en el transporte público contribuye a normalizar distintos tipos de violencia como la física, de género, racial, religiosa, por origen étnico, por orientación sexual, entre otras. Las cuales al no tener ningún tipo de justificación son consideradas *intrínsecamente inmorales*.
79. Al respecto, se debe tomar en cuenta que las autoridades del Estado son las encargadas de intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros. En el caso de Baja California, el artículo 1 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte establece que el servicio de transporte público está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo prestará por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado<sup>32</sup>.
80. Si bien la prestación de este servicio lo puede encomendar a personas físicas y morales mediante el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, lo cierto es que el Estado siempre conserva la obligación de regular entre otros aspectos, las acciones tendentes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, la calidad en el servicio y el orden.
81. Asimismo, el Estado tiene la obligación de promover en el transporte público una cultura de paz y no violencia. Dicho en otras palabras, debe promover la asimilación de valores, actitudes y comportamientos, que reflejen e inspiren la interacción social basada en los principios de libertad, igualdad y respeto a los derechos humanos.
82. Consecuentemente, si el legislador de Baja California adoptó como medida la prohibición de reproducir -en el transporte público- material discográfico que promueve cualquier tipo violencia y/o que alabe, justifique o defienda la comisión de actos delictivos, entonces; debe concluirse que la disposición impugnada es *idónea* en la medida que contribuye a la protección de una cultura de paz y no violencia. Dicho en otras palabras, la medida impugnada es *idónea* toda vez que contribuye a la protección de la moral y el orden público.

### **C. Necesidad de la medida.**

83. Una vez superado el examen de idoneidad corresponde analizar si la prohibición impugnada es una medida legislativa *necesaria* para proteger la moral y el orden público, es decir, si no existen otras medidas alternativas igualmente idóneas que afecten *en menor grado* la libertad de expresión.
84. En ese orden de ideas, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.
85. Ahora bien, la búsqueda de medios alternativos puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para regular situaciones similares o el mismo fenómeno. Criterio reflejado en la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de rubro: "**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**"<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es de observancia general en el Estado de Baja California, sus disposiciones son de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases y directrices generales para planificar, regular, controlar, vigilar, gestionar la movilidad, el transporte público y privado de personas y bienes en todas sus modalidades, garantizando las condiciones y derechos para el desplazamiento de las personas de manera segura, igualitaria, sustentable y eficiente.

El servicio de transporte público está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo prestará por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable del Estado de Baja California, o previa declaratoria de imposibilidad lo podrá encomendar a personas físicas y morales mediante el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones en los términos que señala esta Ley y su Reglamento, bajo los principios de equidad, justicia, igualdad, salud, medio ambiente, racionalización y modernización [...]

<sup>33</sup> **Texto:** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto. [Registro digital: 2013154, instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: Aislada].

86. En este caso, desde ahora se adelanta que la medida legislativa impugnada supera la grada de *necesidad* toda vez que, de la revisión de las legislaciones en materia de transporte de Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Coahuila, entidades federativas con quienes Baja California tiene cercanía territorial, comparte características de identidad cultural, así como el fenómeno de la violencia en México, se advierte que ninguna de las legislaturas locales ha adoptado medidas que limiten la libertad de expresión con la finalidad de proteger la moral y el orden público. Tampoco el Congreso de la Unión ha adoptado una medida similar con la que pudiera ser comparada.
87. En este aspecto, debe decirse que ello es suficiente para declarar que la medida legislativa supera la grada de necesidad pues la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las medidas alternativas posibles. Asimismo, cabe aclarar que la comparación entre regulaciones en el marco del análisis de necesidad de una medida cumple la función de acotar el universo de alternativas que el legislador pudo considerar al momento de afectar el derecho en cuestión.
88. Por otro lado, vale la pena mencionar que para esta grada de análisis no es plausible acudir al derecho comparado toda vez que el legislador de Baja California limitó la libertad de expresión de los operadores de transporte público con la finalidad de proteger la moral y el orden público en un contexto único de cultura violenta como el que se vive en México, cuyo fenómeno difícilmente puede compararse con el de otro país en el mundo. Incluso hacer una comparación con otra medida legislativa utilizada en otras latitudes podría resultar en un ejercicio poco consciente del contexto por el que atraviesa el fenómeno de la seguridad en los Estados Unidos Mexicanos.
89. De este modo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la disposición impugnada en esta acción de inconstitucional es *necesaria* para proteger la moral y el orden público pues no existen otras medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en *menor grado* la libertad de expresión.

#### **D. Proporcionalidad en sentido estricto.**

90. El examen de proporcionalidad en *sentido estricto* consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto<sup>34</sup>. Este análisis requiere comparar el *grado de intervención* en el derecho fundamental que provoca la medida legislativa frente al *grado de realización del fin perseguido*. Dicho con otras palabras, esta fase del escrutinio requiere realizar una *ponderación* entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que persiguen con relación a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.
91. Criterio que se encuentra reflejado en la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de rubro: “**CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA**”<sup>35</sup>.
92. En este caso, por un lado debe evaluarse la eficacia que tiene la prohibición a los operadores de transporte público de reproducir material discográfico -que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito- en la protección a una cultura de paz y no violencia, esto es, a la moral y orden público y, por otro lado, debe valorarse el nivel de afectación que esa medida provoca en el contenido *prima facie* de la libertad de expresión.
93. Ahora bien, respecto al grado de eficacia en la protección de la moral y el orden público se afirma que la prohibición impugnada favorece de manera **importante** a que en espacios de transporte público sus operadores no sean quienes contribuyan, promuevan o expongan a los usuarios a normalizar actos de

<sup>34</sup> Así se ha entendido en países como Sudáfrica, Canadá, el Reino Unido, Irlanda, Alemania e Israel. Al respecto, véase Barak, op. cit., p. 343.

<sup>35</sup> **Texto:** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio. [Registro Digital: 2013136, instancia: Primera Sala, Décima Época, tipo: Aislada].

violencia a través de la reproducción de material discográfico. De modo que los beneficios que cabe esperar desde la perspectiva de los fines que se persiguen son **altos e importantes**, pues la medida protege la erosión de valores, actitudes y comportamientos que reflejan e inspiran la interacción social basadas en los principios de libertad, igualdad, respeto a los derechos humanos y solidaridad.

94. Por otra parte, el nivel de afectación que la medida prohibitiva provoca en la libertad que los operadores de transporte público tienen para expresar sus ideas, gustos u opiniones a través del material discográfico que deseen **es baja** porque, por un lado, únicamente se prohíbe la reproducción del material discográfico que promueva la cultura de la violencia o que haga apología al delito y, por el otro, dicha limitación únicamente tiene lugar en la unidad de transporte público y dentro de su horario laboral. Consecuentemente, la libertad que tienen los operadores de transporte público para expresar sus ideas, gustos u opiniones en la esfera privada no se ve limitada o afectada.
95. Adicionalmente, debe recordarse que el servicio de transporte público en Baja California está a cargo del Ejecutivo Estatal y lo presta por conducto del Instituto de Movilidad Sustentable. Si bien, el ofrecimiento de este servicio puede ser encomendado a personas físicas o morales, lo cierto es que esta actividad presupone un particular interés público toda vez que no constituye una actividad económica completamente libre, sino una que se realiza a nombre de las autoridades del Estado y en la cual éste tiene el deber de promover la asimilación de valores, actitudes y comportamientos que inspiren la interacción social bajo los principios de libertad, igualdad y respeto a los derechos humanos. Consecuentemente, se encuentra sujeta a limitaciones que favorecen la preservación de valores positivos para la sociedad en general, como es la moral y el orden públicos.
96. Una vez analizados los beneficios y los costos de la medida, el Pleno de este Tribunal Constitucional concluye que la prohibición impugnada es proporcional en sentido estricto, ya que el grado de intervención en el derecho fundamental es evidentemente bajo en comparación con los beneficios que cabe esperar con su implementación. Consecuentemente, se declara **infundado** el concepto de violación y se reconoce la constitucionalidad y validez de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California al limitar justificadamente la libertad de expresión de los operadores de transporte público en Baja California.

### III. Igualdad y no discriminación.

97. El proyecto presentado al Tribunal Pleno proponía declarar la inconstitucionalidad de la fracción IX del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California<sup>36</sup> que obliga a los operadores de transporte público a impedir el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Sin embargo, el concepto de invalidez hecho valer por la CNDH se **desestimó** porque únicamente una mayoría de seis Ministras y Ministros apoyaron las siguientes consideraciones.
- Este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 95/2020** analizó un planteamiento idéntico en el que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversos preceptos que establecían multas a los operadores de transporte público de Sonora que permitieran *“[el] acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad [...]”*
  - En ese *precedente*, este Tribunal Pleno sostuvo que no advertía ninguna justificación válida para restringir el acceso a los vehículos de transporte público aun cuando tuviera como finalidad evitar que se perjudicara o molestara al resto de los pasajeros, ya que su redacción traía como consecuencia *“un amplio margen de apreciación al conductor de transporte público para determinar, de manera discrecional, qué implica que una persona se encuentre en estado de ebriedad para encuadrarlo en el supuesto [...]”*.
  - Asimismo, afirmó que la redacción de la disposición impugnada *“lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga el operador de transporte público no responderá a criterios objetivos”* sino a un ámbito estrictamente personal.
  - Aplicando las consideraciones de ese precedente se propuso invalidar la porción normativa que obliga a los operadores de transporte público a impedir *“el ascenso a personas en estado de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes”* pues no se advertía razón alguna para cambiar de criterio y resolver en un sentido diferente.

<sup>36</sup> **Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

XIX. Los operadores de los vehículos deberán impedir el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes.

- Finalmente, el proyecto proponía calificar **fundado** el concepto de invalidez que hizo valer la Comisión accionante y, por tanto, declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa de la fracción XIX del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California para quedar con la redacción siguiente:

**Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

**XIX.** Los operadores de los vehículos deberán impedir ~~el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Asimismo, se prohíbe~~ que permanezcan a bordo (sic) personas que, con palabras soeces, actos inmorales o que de alguna u otra forma alteren el orden público o causen molestias al pasaje;

98. Como se adelantó, aunque una mayoría de seis Ministras y Ministros apoyaron estas consideraciones, no se alcanzó mayoría de ocho votos requerida para declarar la inconstitucionalidad de la fracción XIX del artículo 155 y, por tanto, se **desestimó este concepto de invalidez**.
99. Continuando el estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se aprecia que a partir del argumento identificado con el inciso **(5)** impugna la inconstitucionalidad del artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.
100. Al respecto señala que esa fracción afecta desproporcionalmente la *libertad de trabajo* de las personas servidoras públicas de la administración pública y otras, toda vez que no resulta idónea ni necesaria para conseguir la finalidad que persigue. Señala que *impide* de forma absoluta que cualquier persona que labore en la administración pública, así como sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, obtengan la autorización del Instituto de Movilidad Sustentable local para ejercer el oficio de prestador de servicios de taxi.
101. Para una mejor comprensión del planteamiento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se reproduce la disposición legal referida:

**Artículo 166.** El Instituto no podrá otorgar permisos para la prestación del servicio de taxi, en los siguientes casos:

[...]

IV. Cuando el solicitante sea un servidor público de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado.

#### **IV. Análisis de la incidencia de la fracción IV del artículo 166 de la ley impugnada en el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo.**

102. El Pleno de este Tribunal Constitucional considera que el argumento hecho valer por la Comisión accionante debe analizarse aplicando el test de proporcionalidad, pues se trata de determinar si la limitación al ejercicio de la libertad de trabajo de los servidores públicos de la administración pública, sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta -sin limitación de grado- es proporcional o no.
103. En ese sentido, se tiene por reproducida la doctrina sobre las etapas que componen el test de proporcionalidad y a efecto de resolver el planteamiento que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte procede a analizar la medida legislativa con esa metodología de adjudicación constitucional.
104. Por lo anterior, se procede a determinar si la medida legislativa limita el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo prevista en el artículo 5 de la Constitución General.
105. La Primera Sala de la Suprema Corte en el **amparo en revisión 163/2018**<sup>37</sup> sostuvo que el derecho a la libertad de trabajo *“es un derecho vinculado claramente con la autonomía personal, en la medida en que permite a los individuos dedicarse a la actividad profesional que mejor se adapte a su plan de vida”*<sup>38</sup>, de ahí que la Constitución establezca una protección específica a este aspecto de la autonomía personal. Como resultado de lo anterior, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional afirmó que *“la libertad de trabajo le impone al Estado una obligación no solo de abstenerse de obstaculizar el ejercicio de este derecho, sino también de evitar que otras personas lo hagan”*.

<sup>37</sup> Sentencia de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.

<sup>38</sup> Sentencia de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.

106. El Pleno de este Alto Tribunal también ha sostenido que, como los demás derechos fundamentales, la libertad de trabajo no es un derecho absoluto sino que se debe analizar a la luz del resto de los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y conforme con el resto de disposiciones que integran la Constitución General, por lo que su ejercicio está condicionado “a la satisfacción de los presupuestos fundamentales siguientes: **a)** que no se trate de una actividad ilícita; **b)** que no se afecten derechos de terceros; y, **c)** que no se afecten derechos de la sociedad en general”<sup>39</sup>.
107. En cuanto a la primera limitante, el Pleno de este Tribunal Constitucional **en la acción de inconstitucionalidad 10/1998**<sup>40</sup> sostuvo que el derecho a la libertad de trabajo no puede exigirse cuando la actividad que pretende realizarse sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, esta sea contraria a derecho.
108. Por cuanto hace al segundo límite, señaló que la libertad de trabajo no puede ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación a derechos de terceros, es decir, “que estando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquel”<sup>41</sup>.
109. Finalmente, este Tribunal Pleno señaló que la última limitante implica que el derecho será exigible siempre y cuando la actividad, además de ser lícita y no afecte derechos de terceros, no afecte el derecho de la sociedad en general. Esto último se entiende, en tanto que existe un valor superior que asegura el derecho constitucional que “se traduce en la convivencia y bienestar social en todos sus aspectos”<sup>42</sup>, por ello, se protege el interés de la sociedad por encima del interés particular.
110. En ese sentido, el interés individual que lesiona el interés colectivo de la sociedad debe limitarse cuando la afectación a la sociedad ocurre en una proporción mayor que el beneficio obtenido por la persona que ejerce su libertad de trabajo. Dicho en otras palabras, la libertad de trabajo se encuentra limitada por las afectaciones que -su ejercicio- puede ocasionar a la sociedad.
111. En estas condiciones puede considerarse que el derecho a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5 de la Constitución General no es absoluto toda vez que pondera la licitud de la actividad que se desea realizar con los derechos de terceros y de la sociedad en general.
112. Dicho criterio, se encuentra recogido en la jurisprudencia 28/99 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**”<sup>43</sup>.
113. De la lectura de la disposición impugnada se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Baja California limitó a las personas servidoras públicas de la administración pública así como a sus cónyuges y parientes consanguíneos, para ejercer el oficio de prestadores de servicios de transporte público de pasajeros en la modalidad de taxi.
114. Luego, si la libertad de trabajo protege a las personas para dedicarse a la actividad laboral que mejor se adapte a su plan de vida y la medida legislativa impugnada impide a las personas enunciadas para obtener un permiso para que por sí o a través de un tercero presten el servicio de transporte en taxi, entonces, debe concluirse que el legislador limitó el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo.
115. Pese a lo anterior, es importante aclarar que si bien este Tribunal Pleno afirma que la medida legislativa limita el contenido *prima facie* de la libertad de trabajo, ello no necesariamente quiere decir que la disposición combatida sea inconstitucional, pues esa conclusión es propia de la aplicación del test de proporcionalidad.

---

<sup>39</sup> Sentencia de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.

<sup>40</sup> Sentencia del veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve resuelta por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, por licencia concedida. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Humberto Román Palacios.

<sup>41</sup> Sentencia del veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve resuelta por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, por licencia concedida. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Humberto Román Palacios.

<sup>42</sup> Sentencia del veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve resuelta por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. Ausente el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, por licencia concedida. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Humberto Román Palacios.

<sup>43</sup> Novena Época, Registro: 194152, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999, página 260, Materia(s): Constitucional, Tesis: P.J.J. 28/99.

**A. Constitucionalidad de los fines perseguidos con la medida.**

116. El Congreso del Estado de Baja California manifestó en su informe que la finalidad de la limitación establecida en la fracción IV del artículo 166 impugnado es *“evitar la posibilidad de que un servidor público se coloque o haga que se le ubique en una posición superior, mejor, preferente, favorable o conveniente, respecto de otra persona, como consecuencia de las funciones públicas que desempeña”*<sup>44</sup>. Consecuentemente, argumenta que la limitante no viola el derecho a la libertad de trabajo, pues es conforme al Sistema Estatal Anticorrupción y a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que lo único que busca conseguir es *“evitar que se incurra en conflictos de intereses”*.
117. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte entiende que la finalidad perseguida por el legislador de Baja California es constitucionalmente válida, en tanto que el artículo 5 de la Constitución General establece que el ejercicio de esta libertad podrá vedarse cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Consecuentemente, las legislaturas de las entidades federativas válidamente pueden limitar el ejercicio de la libertad de trabajo<sup>45</sup> con el fin de evitar que las personas servidoras públicas afecten el desempeño imparcial y objetivo de sus funciones en razón de intereses personales, familiares o de negocios.

**B. Idoneidad de la medida.**

118. En este apartado debe determinarse si la limitación impuesta por el Poder Legislativo a los servidores públicos de la administración pública, sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta para acceder a permisos para la prestación del servicio de taxi constituye una medida que contribuye en *algún grado y algún modo* a proteger los derechos de la sociedad en general. Dicho en otras palabras, se debe resolver si la media legislativa contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamiento de permisos para la prestación de servicio de taxi estén libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública debido a intereses personales, familiares o de negocios.
119. A juicio del Pleno de este Tribunal Constitucionalidad la limitación impugnada es una medida *idónea* toda vez que de acuerdo con el artículo 3, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se entiende por conflicto de interés, la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios. Luego, excluir a todas las personas servidoras públicas de la administración pública, a sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado de los procedimientos para obtener permisos para la prestación del servicio de taxi, elimina de una vez por todas la posibilidad de que se otorgue un permiso en el que pudiera existir conflicto de interés.
120. En consecuencia, si el legislador del Estado de Baja California al limitar la libertad de trabajo de las personas servidoras públicas de la administración pública, sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta garantiza que el otorgamiento de permisos para operar el servicio de taxi esté libre de conflictos de interés entonces es lógico concluir que es una medida *idónea* para proteger los derechos de la sociedad en general.

**C. Necesidad de la medida.**

121. Como este Pleno sostuvo, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad en el derecho fundamental que se hace valer, en este caso, la libertad de trabajo.

**C.1 Protección del desempeño de la función pública en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

122. Para proteger los derechos de la sociedad en general, el legislador federal estableció en el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas once principios que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los principios que rigen el servicio público son disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

<sup>44</sup> Ver página 14 del escrito de informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

<sup>45</sup> **Artículo 5.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.  
[...]

123. Ahora bien, para vigilar el cumplimiento de esos principios, el legislador federal creó un sistema basado en competencias, prevención, investigación y sanción de las faltas administrativas. Así, en el artículo 9 de la legislación en cita se prevé que en el ámbito de su competencia la Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, serán las autoridades facultadas para aplicar la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
124. Por cuanto ve a las faltas administrativas, el artículo 10<sup>46</sup> de la misma legislación establece que las Secretarías, los órganos internos de control y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas. Así, cuando se trate de actos u omisiones que hayan sido calificados como *faltas administrativas no graves*, las Secretarías y los órganos internos de control serán las autoridades competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa.
125. Ahora bien, de conformidad con el artículo 11<sup>47</sup>, la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán las autoridades competentes para investigar y substanciar el procedimiento por *faltas administrativas graves*.
126. Por su parte, de acuerdo con el artículo 12<sup>48</sup>, la Sección competente en materia de responsabilidades administrativas de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las Salas especializadas o sus homólogos en las entidades federativas serán los órganos jurisdiccionales facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y faltas de particulares.
127. En cuanto a la prevención, el artículo 15<sup>49</sup> ordena que la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.
128. En ese orden, el artículo 16<sup>50</sup> obliga a las personas servidoras públicas a observar el código de ética que al efecto sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control para que en su actuación prevalezca una conducta digna que responda a las *necesidades de la sociedad* y que oriente su desempeño.
129. Para proteger el correcto desempeño de la función pública, el legislador federal en el título tercero “[d]e las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas” contempló un capítulo de faltas administrativas graves de los servidores públicos, donde describió las acciones de personas servidoras públicas que actualizan faltas como el cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información privilegiada, abuso de funciones, conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto y ocultamiento de conflicto de interés, simulación de acto jurídico, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, nepotismo y obstrucción de la justicia.

---

<sup>46</sup> **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

<sup>47</sup> **Artículo 11.** La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la presunta comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.

<sup>48</sup> **Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.

<sup>49</sup> **Artículo 15.** Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

[...]

<sup>50</sup> **Artículo 16.** Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

130. De lo anteriormente expuesto puede advertirse una medida alternativa a la limitación absoluta y previa de la libertad de trabajo como la prevista en la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, es decir, a través de un procedimiento enfocado en la realización de acciones previamente definidas en la ley cuya funcionalidad se encuentra basado en competencias, prevención, investigación y sanción posterior a la comisión de alguna falta *administrativa grave o no grave*.

### **C.2 Evaluación de la necesidad de la medida impugnada.**

131. Ahora que se ha identificado una medida alternativa a la limitación impugnada, debe examinarse si se trata de una medida *idónea* para alcanzar los fines perseguidos por la medida legislativa impugnada, lo que implica resolver si contribuye en *algún grado y algún modo* a proteger los derechos de la sociedad en general. Dicho en otras palabras, se debe determinar si la medida alternativa contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de taxi se lleven a cabo libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública, debido a intereses personales, familiares o de negocios.
132. Al respecto, se dice que un sistema como el que prevé la Ley General de Responsabilidades Administrativas también es *idóneo* para conseguir dicho objetivo. Por un lado, prevé una serie de medidas de previsión y, por el otro, establece un sistema de competencias entre autoridades administrativas y jurisdiccionales -federales y locales- para investigar y sancionar a las personas servidoras públicas que incumpliendo los principios que norman la función pública, intervengan en el trámite y resolución de solicitudes para la expedición de cualquier tipo de permiso, incluidos los de la prestación de servicios de taxi.
133. En específico, el sistema previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en su artículo 7, fracciones II y III, establece que las personas servidoras públicas observarán para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las siguientes directrices: **(1)** conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización; y, **(2)** dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitan que influencias o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
134. Por su parte, en el capítulo “[d]e las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos” el artículo 57<sup>51</sup> señala que incurrirá en abuso de funciones, la persona servidora pública que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos y omisiones arbitrarios, generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52<sup>52</sup>, o para causar perjuicio a persona alguna o al servicio público.
135. Asimismo, el artículo 58<sup>53</sup> indica que incurre en actuación bajo conflicto de interés la persona servidora pública que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga conflicto de interés o impedimento, entendiéndose por conflicto de interés, la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de las personas servidoras públicas en razón de intereses personales, familiares o de negocios.
136. De lo anterior debe concluirse que el sistema alternativo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas es una medida *idónea* para alcanzar los fines perseguidos por la medida legislativa impugnada, esto es, contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamiento de permisos para la prestación de servicios de taxi se lleven a cabo libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública, debido a intereses personales, familiares o de negocios.
137. El segundo aspecto de la grada de necesidad consiste en determinar si la medida alternativa interviene con menor intensidad la libertad de trabajo que la limitación configurada por el precepto impugnado. Al respecto, el Pleno de este Tribunal Constitucional entiende que la medida alternativa conformada por el sistema de prevención, investigación y sanción previsto en la Ley General de Responsabilidad

<sup>51</sup> **Artículo 57.** Incurrirá en abuso de funciones la persona servidora o servidor público que ejerza atribuciones que no tenga conferidas o se valga de las que tenga, para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios, para generar un beneficio para sí o para las personas a las que se refiere el artículo 52 de esta Ley o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio público; así como cuando realiza por sí o a través de un tercero, alguna de las conductas descritas en el artículo 20 Ter, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>52</sup> Su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

<sup>53</sup> **Artículo 58.** Incurre en actuación bajo Conflicto de Interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga Conflicto de Interés o impedimento legal.

Administrativa no solo contribuye a garantizar que los procedimientos de otorgamientos de permisos para la prestación de servicios de taxi se lleven a cabo libres de afectaciones en el desempeño imparcial y objetivo de la función pública, sino que además interviene en menor medida en la libertad en cuestión.

138. Así, mientras el precepto impugnado excluye a todas las personas servidoras públicas de la administración pública, a sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, de poder obtener un permiso por parte del Instituto de Movilidad Sustentable para la prestación de servicios de taxi, la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé un sistema basado en el respeto de principios que deben observar las personas servidoras públicas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en el que para vigilar su cumplimiento establece un sistema basado en competencias, prevención, investigación y sanción atendiendo a las faltas administrativas establecidas en ley y a las *funciones específicas* que desempeña cada una de las personas servidoras públicas.
139. En ese sentido, si el Poder Legislativo del Estado de Baja California hubiera optado por -limitarse a establecer- una regulación como la que dispuso el Congreso de la Unión en la Ley General de Responsabilidades Administrativas habría personas servidoras públicas de la administración pública que por el cargo y las funciones que desempeñan tendrían limitado el ejercicio de su libertad de trabajo mientras que otras no incurrirían en la comisión de faltas administrativas y, por tanto, estarían en posibilidad de solicitar al Instituto de Movilidad Sustentable un permiso para la prestación del servicio de taxi y, a su vez, el Instituto estaría facultado para otorgarlo.
140. Dicho en otros términos, la limitación a la libertad de trabajo en un sistema como el de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es únicamente para aquellas personas servidoras públicas de la administración pública que al otorgar la expedición de un permiso para la prestación del servicio de taxi afectan el desempeño imparcial y objetivo a que se encuentran constreñidas con motivo de su empleo, cargo o comisión. Asimismo, tienen limitado el ejercicio de esa libertad sus cónyuges y parientes consanguíneos en línea recta.
141. Lo anterior evidencia que la medida alternativa adoptada por el Congreso de la Unión es igualmente idónea para conseguir la finalidad perseguida y es menos restrictiva en el ejercicio de la libertad de trabajo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace valer.
142. En consecuencia, la limitación a la libertad de trabajo contenida en la fracción IV del artículo 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California constituye una *medida innecesaria*, toda vez que existe una medida alternativa igualmente *idónea* para proteger los derechos de la sociedad en general que interviene en un grado menor la libertad de trabajo de las personas servidoras públicas de la administración pública, sus cónyuges y parientes en línea recta.
143. En ese sentido, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara **fundado** el concepto de invalidez y considera que la limitación prevista en el artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California es inconstitucionalidad al no superar la grada de *necesidad* del test de proporcionalidad.

#### VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

144. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. No obstante, previo a establecer lo anterior se precisa que la declaratoria de **invalidez** de las porciones normativas de la fracción X del artículo 155 y la fracción IV del diverso 166 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, son solo respecto las partes que a continuación se resaltan:

Artículo 155. Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

X. Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, ~~así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas;~~

[...]

Artículo 166. El Instituto no podrá otorgar permisos para la prestación del servicio de taxi, en los siguientes casos:

[...]

~~IV. Cuando el solicitante sea un servidor público de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado.~~

145. Ahora bien, una vez que surta efectos las declaratorias de invalidez indicadas, el artículo 155, fracción X, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, tendrá la redacción siguiente:
- Artículo 155. Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:
- [...]
- X. Atender a los pasajeros con respeto y cortesía;
- [...]
146. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** En términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria<sup>54</sup>, las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
147. Previo a indicar las fechas en las que surtirá efectos esta ejecutoria se justificará la actualización de la excepción a la regla que establece cómo se determinan los efectos en acciones de inconstitucionalidad.
148. El artículo 105, fracción III, de la Constitución General indica que la declaración de invalidez de las resoluciones dictadas en acciones de inconstitucionalidad no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables.
149. Esta disposición constitucional es relevante porque la porción normativa de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California forma parte esencial de un sistema de reglas en el que la autoridad administrativa está facultada para imponer sanciones a través de un procedimiento cuya finalidad es castigar administrativamente a quienes no cumplen las disposiciones jurídicas. Dicho en términos simples, la porción impugnada forma parte de un sistema de reglas que juntas constituyen un procedimiento administrativo sancionador.
150. Adicionalmente, la inconstitucionalidad de la porción mencionada derivó de la violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, el cual corresponde a la materia penal y, consecuentemente, posibilita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la aplicación de efectos retroactivos.
151. Tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste para imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. La sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.
152. Este criterio se encuentra en la recogido en la jurisprudencia P./J. 99/2006 de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**<sup>55</sup>.
153. Es cierto que la interpretación literal del artículo 105, fracción III, de la Constitución Federal indica que no es posible dar efectos retroactivos a la invalidez de normas generales que pertenecen a materias distintas de la penal; sin embargo, ante la viabilidad de interpretar esta regla de forma que más favorezca a las personas, este Alto Tribunal en aplicación el principio *pro persona* debe preferir la que más beneficios, en favor de las personas, ofrezca.

<sup>54</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

<sup>55</sup> **Texto:** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal. [Registro digital: **174488**, instancia: Pleno, Novena época, tipo: Jurisprudencia]

154. A juicio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad es un principio fundamental que se aplica en materia penal como en procedimientos administrativos sancionadores, por lo que, su violación permite dar efectos retroactivos a la invalidez de la porción normativa de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.
155. Solo de esta manera el Pleno de la Suprema Corte puede asegurar a las personas la vigencia de la garantía de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos sancionadores.
156. En ese sentido, la invalidez de la porción normativa de la fracción X del artículo 155 de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California surtirá efectos retroactivos al veintiocho de marzo del dos mil veinte, fecha en la que entró en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transitorio primero del Decreto número cincuenta y cinco, mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.
157. Invalidez retroactiva que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California.
158. Por otro lado, la invalidez de la fracción IV del artículo 166 de la misma legislación, únicamente surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California, toda vez que no se trata de una disposición legal que pertenece al derecho administrativo sancionador y tampoco se declaró su inconstitucionalidad por violación a un principio fundamental aplicable en materia penal.

#### IX. RESOLUTIVOS.

159. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 155, fracción XIX, en su porción normativa "*el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Asimismo, se prohíbe*" de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto número 55, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

**TERCERO.** Se reconoce la **validez** del artículo 155, fracción VIII, en su porción normativa "*quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito;*" de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto número 55, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en los términos del apartado VII de esta decisión.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez** del artículo 155, fracción X, en su porción normativa "*así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*" de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto número 55, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos al veintiocho de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, de conformidad con sus apartados VII y VIII.

**QUINTO.** Se declara la **invalidez** del artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, expedida mediante el Decreto número 55, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de marzo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, como se puntualiza en los apartados VII y VIII de esta determinación.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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, V y VI, relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas generales impugnadas.

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

Se expresó una mayoría de seis votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema III, denominado "Igualdad y no discriminación", consistente en declarar la invalidez del artículo 155, fracción XIX, en su porción normativa "el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Asimismo, se prohíbe", de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar 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 ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus temas I y II, denominados, respectivamente "Seguridad jurídica" y "Análisis de la incidencia de la fracción VIII del artículo 155 de la Ley impugnada en el contenido prima facie de la libertad de expresión", consistente en reconocer la validez del artículo 155, fracción VIII, en su porción normativa "quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito", de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema I, denominado "Seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 155, fracción X, en su porción normativa "así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas", de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez del artículo 155, fracción X, en su porción normativa “, así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas”, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, surta sus efectos retroactivos al veintiocho de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al Congreso del Estado de Baja California. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, así como los señores Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

**En relación con el punto resolutiveo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo en su tema IV, denominado “Análisis de la incidencia de la fracción IV del artículo 166 de la ley impugnada en el contenido prima facie de la libertad de trabajo”, consistente en declarar la invalidez del artículo 166, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable y de Transporte del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación que se realice de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

**En relación con el punto resolutiveo sexto:**

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.

En virtud de que el equipo de cómputo de la señora Ministra Ortiz Ahlf presentó un problema de conexión, no participó en las votaciones de este asunto del lunes seis de marzo de dos mil veintitrés.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 194/2020, promovida por el la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de marzo de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020.**

En las sesiones públicas celebradas los días seis y siete de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California. Tales preceptos preveían, por una parte, diversas obligaciones y prohibiciones dirigidas a las personas operadoras de transporte público (artículo 155, fracciones VIII, X y XIX<sup>1</sup>) y, por otra, un requisito para el otorgamiento de permisos para la prestación del servicio de taxi (artículo 166, fracción IV<sup>2</sup>).

Me interesa referirme a dos normas en específico: la que prohibía transmitir o reproducir material discográfico musical que promoviera la cultura de la violencia o hiciera apología al delito (artículo 155, fracción VIII) y la que obligaba a cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas (artículo 155, fracción X). Estas normas, según la Comisión accionante, eran ambiguas en su contenido y en consecuencia violaban el principio de seguridad jurídica; además, la citada Comisión consideró que la primera afectaba también el derecho a la libertad de expresión.

Por mayoría de ocho votos, incluido el de la suscrita<sup>3</sup>, el Pleno reconoció la validez de la fracción VIII del artículo 155, en la porción “*quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito*”, y por una mayoría también de ocho votos, pero en este caso con mi voto en contra<sup>4</sup>, se declaró la invalidez de la fracción X, en la porción “*así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*”, por su falta de claridad y consecuente violación al principio de seguridad jurídica. Para mí, ambas normas eran válidas.

Como razón metodológica, en el proyecto que se sometió a discusión del Tribunal Pleno se estableció que las normas impugnadas formaban parte de lo que la doctrina jurisprudencial ha llamado “derecho administrativo sancionador”, y se hizo alusión a diversos precedentes en los que se estableció que para analizar este tipo de normas resultaban aplicables, con prudencia, los principios del derecho penal.

Bajo este parámetro, el Pleno consideró que la fracción VIII del artículo 155 cuestionado era lo suficientemente clara como para que las personas operadoras de transporte público tuvieran la certeza de que, si transmitían o reproducían música que relatara actos de violencia de cualquier tipo o alabara, defendiera o justificara la comisión de delitos, estarían desobedeciendo sin justificación una de las obligaciones impuestas por el legislador local y, por tanto, se harían acreedoras a una sanción administrativa, en términos de los artículos 239 a 254 de la propia ley de movilidad local.

<sup>1</sup> **Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones: [...]

**VIII.** No podrán llevar el aparato de sonido encendido con un volumen mayor a 60 decibeles, de tal forma que le permita escuchar el timbre e indicaciones diversas de los pasajeros, así como de la circulación del tránsito, quedando prohibido el transmitir o reproducir material discográfico musical que promueva la cultura de la violencia o haga apología al delito; [...]

**X.** Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas; [...]

**XIX.** Los operadores de los vehículos deberán impedir el ascenso a personas en estado notable de ebriedad o que se encuentren bajo el influjo de estupefacientes. Asimismo, se prohíbe que permanezcan a bordo personas que, con palabras soeces, actos inmorales o que de alguna u otra forma alteren el orden público o causen molestias al pasaje; [...].

<sup>2</sup> **Artículo 166.** El Instituto no podrá otorgar permisos para la prestación del servicio de taxi, en los siguientes casos: [...]

**IV.** Cuando el solicitante sea un servidor público de la administración pública, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado.

<sup>3</sup> De los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán, y de las Ministras Presidenta Piña Hernández y la suscrita. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. La Ministra Ortiz Ahlf no votó este apartado.

<sup>4</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como de las Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la suscrita Ministra votamos en contra. La Ministra Ortiz Ahlf no votó este apartado.

Además, como esa misma norma se impugnó por considerarse que afectaba la libertad de expresión, se corrió un test de proporcionalidad que permitió justificar que la medida adoptada por el legislador local tenía un fin constitucionalmente válido: proteger la moral y el orden público. También se consideró que la medida era idónea, necesaria y proporcional, pues la afectación que se provoca con la prohibición de no escuchar ciertas canciones es baja en comparación con los beneficios esperados con su implementación.

Por otra parte, en lo relativo a la invalidez de la fracción X, la mayoría consideró que la obligación de “*cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas*” contenía un grado de imprecisión que no permitía a las personas prever las consecuencias de su actuar, y se invocaron como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, y 47/2019 y su acumulada 49/2019 en las que el Pleno invalidó disposiciones jurídicas que preveían multas por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad, por considerarse violatorias de los principios de legalidad, taxatividad y seguridad jurídica.

Después de analizar las normas impugnadas, el Pleno procedió a pronunciarse sobre los efectos de la invalidez decretada y en este punto también se dio una votación dividida (seis votos contra cinco) en relación a si la invalidez podía retrotraer sus efectos hasta el momento en que se habían expedido las normas, como sucede cuando se invalidan normas penales<sup>5</sup>. La mayoría, de la cual no formé parte, consideró que sí debían darse efectos retroactivos, tal como se había sostenido unos días antes, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 88/2021<sup>6</sup>.

El motivo de este voto es precisar, por una parte, las razones por las que compartí el reconocimiento de validez de la fracción VIII del artículo 155 mencionado (voto concurrente); y por otra, exponer los motivos de mi disenso en relación con la invalidez de la fracción X de ese mismo precepto (voto particular).

#### **Comentarios previos.**

A fin de exponer mis votos con mayor claridad, me remonto a la acción de inconstitucionalidad 60/2018<sup>7</sup>. En ese asunto se impugnaron dos artículos de la Ley para el Desarrollo Agrícola del Estado de Aguascalientes que hacían referencia a que los supuestos de infracción a la ley y sus sanciones se establecerían en el reglamento, y se indicó, entre otras cosas, que el principio de legalidad aplicable en el derecho administrativo sancionador no exige una absoluta reserva de ley y tipicidad que obligue al legislador a establecer exhaustiva y completamente un esquema sancionatorio en un único precepto legal.

Con motivo de ese precedente formulé un voto concurrente en el que expresé que compartía “algunos principios” del derecho penal aplicados al derecho administrativo sancionador, como el de legalidad, pero con ciertos matices. Incluso hice referencia a otros precedentes, como los amparos directos en revisión 2811/2010 y 3508/2013, resueltos por la Primera Sala antes de que yo formara parte de ella, y destacué que en el último de esos asuntos se habían propuesto algunos valores aplicables para el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador.

Menciono esos precedentes, no porque el principio de legalidad sea aplicable al caso que ahora nos ocupa, sino solamente para dejar sentado que, si bien he compartido la aplicabilidad de algunos principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, también he aclarado que esa traslación de principios de una materia a la otra debe hacerse de forma acotada.

---

<sup>5</sup> Votaron a favor las Ministras Presidenta Piña Hernández y Ortiz Ahlf y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (Ponente) y Pérez Dayán.

<sup>6</sup> Resuelta el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés. Respecto a los efectos retroactivos de la declaración de invalidez, existió una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, y las Ministras Ortiz Ahlf y la suscrita, así como de la Ministra Presidenta Piña Hernández. Los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Esquivel Mossa estuvo ausente.

<sup>7</sup> Resuelto en sesión de veinte de enero de dos mil veinte. Votaron a favor las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

**Voto concurrente.**

En el presente asunto, al analizarse la fracción VIII del artículo 155 de la ley de movilidad local cuestionada bajo el tamiz del principio de seguridad jurídica, tanto el proyecto sometido a votación como las intervenciones de algunos de mis colegas durante la sesión me generaron la inquietud de que la norma se examinaba con un rigorismo más bien cercano a un escrutinio de taxatividad penal.

Desde mi perspectiva, el análisis debía ser más laxo, pues lo que interesa en estos casos es simplemente verificar que las normas establezcan con suficiente claridad cuáles son las conductas exigidas a los operadores de transporte público, y a mi juicio esto se colmaba.

**Voto particular.**

Por similares razones me separé de la invalidez de la fracción X del referido artículo 155, que exigía a los operadores de transporte público *“atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso de lenguaje evitando proferir palabras obscenas u ofensivas”*, pues me pareció que se enunciaba con claridad qué se prohíbe y los alcances de dichas conductas.

Se trata de normas que privilegian la cortesía y el respeto, atribuciones que no tienen por qué faltar por parte de un conductor de un servicio de transporte público. Siendo empleado del Estado, éste tiene no sólo interés sino el deber de salvaguardar la armonía social y el respeto entre las personas, privilegiando un trato digno y respetuoso, cuidando el lenguaje y evitando proferir palabras obscenas u ofensivas.

El transporte público o concesionado, cuyo servicio, además, es pagado por los usuarios, se vuelve un espacio temporal de comunidad y convivencia con los demás, pero es un espacio cerrado y restringido, de manera que es indispensable procurar la armonía entre los usuarios. En este sentido, no encuentro que se viole el derecho a la libertad de expresión en aras de una convivencia ecuaníme dentro de un reducido espacio de comunidad temporal por el que, además, se paga. Todos deben de poner de sí mismos para mejorar la convivencia armónica en el uso del transporte público.

Por estas razones, la fracción X del artículo 155 de la ley de movilidad impugnada debió convalidarse, pues es evidente que la norma tiene como finalidad garantizar que las personas usuarias del transporte público gocen de un buen servicio, en un espacio armonioso.

Adicionalmente advierto que en el engrose se invocan como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, y 47/2019 y su acumulada 49/2019, pero me parece que la invocación está equivocada pues en esos asuntos se declaró la invalidez de normas que preveían multas a personas que profirieran insultos, frases obscenas u ofensas y faltas de respeto a la autoridad policial. En los precedentes, quienes ofenden eran las personas y la parte ofendida eran las autoridades públicas; en el caso que nos ocupa sucedía a la inversa: la ofensa proviene de empleados públicos y se dirige a usuarios de transporte.

Esos fueron los motivos que me llevaron a votar en contra de la propuesta y por la validez del artículo 155, fracción X, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del siete de marzo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 194/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 194/2020.**

En sesión celebrada el siete de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó, entre otras cuestiones, la constitucionalidad del artículo 155, fracción X, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 155.** Los operadores de transporte público tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

**X.** Atender a los pasajeros con respeto y cortesía, así como cuidar el uso del lenguaje, evitando proferir palabras obscenas u ofensivas.”

En relación con que, en la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó invalidar la fracción X en la porción *“así como cuidar el uso del lenguaje evitando proferir palabras obscenas u ofensivas”* ya que tal disposición viola el principio de seguridad jurídica. Puesto que, en lugar de brindar seguridad, dicha norma genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos sino a un ámbito estrictamente personal.

Al respecto, si bien comparto el sentido de lo resuelto, no comparto la afirmación que se realiza en la sentencia en relación con que el principio de taxatividad resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices y modulaciones, debido a que, conforme a mi criterio, el principio que en realidad es aplicable en ese sentido en este tipo de procedimientos administrativos es el relativo al de exacta aplicación de la ley.

Bajo dicho parámetro, considero que la redacción de la porción normativa en análisis no cumple con estos requisitos mínimos de precisión de las conductas que es susceptible de ser sancionada administrativamente, pues al condicionar la actualización de los supuestos normativos *“cuidar el uso del lenguaje”*, y *“evitar proferir palabras obscenas u ofensivas”*, se genera una incertidumbre y ambigüedad que deja en manos de la autoridad sancionadora, de manera arbitraria, decidir cuál es el correcto uso del lenguaje, o cuándo debe considerarse que el uso de una palabra resulta ser obscena u ofensiva.

Al respecto, considero que si bien no se puede exigir al legislador definir cada vocablo que emplea en un cuerpo normativo, lo cierto es que hay palabras que por la multiplicidad de significados que se les pueden asignar, es necesario que se encuentren precisadas o detalladas en la norma a fin de evitar vicios de ambigüedad.

Así, salvando mi criterio en el sentido de que los principios penales sustantivos no son aplicables en todos los casos en el derecho administrativo sancionador, sino que debe analizarse cada uno en forma específica, en este caso, por lo demás, concuerdo con la decisión mayoritaria en lo relativo a que las normas impugnadas, en las porciones normativas respectivas, resultan contrarias al principio de legalidad, en su vertiente de exacta aplicación de la ley, toda vez que dichos preceptos presentan un vicio de ambigüedad, porque los términos *“cuidar el uso del lenguaje”*, y *“evitar proferir palabras obscenas u ofensivas”* dan oportunidad a que la autoridad sancionadora puedan entenderla de modos distintos, resultando subjetivo su actuar respecto de dicha normativa.

Las razones anteriores son las que motivaron que en la sesión plenaria votara a favor de la invalidez del artículo 155, fracción X, de la Ley de Movilidad Sustentable y Transporte del Estado de Baja California, en su porción normativa *“así como cuidar el uso del lenguaje evitando proferir palabras obscenas u ofensivas”*, por las consideraciones aquí expresadas.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del siete de marzo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 194/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diez de julio de dos mil veintitrés.- Rúbrica.