

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
RELATIVO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016.**

En la sesión celebrada por el Tribunal Pleno el veintitrés de abril de dos mil dieciocho analizamos la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

Por unanimidad de votos declaramos la invalidez de los artículos 108, en su porción: “*de manera enunciativa y no limitativa*” y 122, fracciones I, inciso b), c) y d), II, inciso b), III, incisos b) y c) y IV, inciso b) de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa¹. Por

¹ **Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa**

Artículo 108. Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

I. La participación activa de deportistas, entrenadores, jueces o árbitros, espectadores, organizadores, directivos o cualquier involucrado en la celebración del evento deportivo en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, cuando tales conductas estén relacionadas con un evento deportivo que vaya a celebrarse, se esté celebrando o se haya celebrado;

II. La exhibición en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

III. La entonación de cánticos que inciten a la violencia o a la agresión en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos. Igualmente, aquellos que constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

IV. La irrupción no autorizada en los terrenos de juego;

V. La emisión de declaraciones o la transmisión de informaciones, con ocasión de la próxima celebración de un evento deportivo, ya sea en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos, en cuya virtud se amenace o incite a la violencia o a la agresión a los participantes o asistentes a dichos encuentros, así como la contribución significativa mediante tales declaraciones a la creación de un clima

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016.

una parte, la declaración de invalidez de la porción: “*de manera enunciativa y no limitativa*” obedeció a que contrariaba el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad toda vez que generaba un listado indeterminado de conductas punibles. Por otra parte, decidimos invalidar los incisos referidos del artículo 122 debido a que los parámetros máximos y mínimos de las sanciones que imponían a los infractores de la Ley de Cultura Física se referían a conceptos indeterminados por lo que contravenían lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

hostil, antideportivo o que promueva el enfrentamiento físico entre los participantes en los eventos deportivos o entre asistentes a los mismos;

VI. La facilitación de medios técnicos, económicos, materiales o tecnológicos que den soporte a la actuación de las personas o grupos que promuevan la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos, o la creación y difusión o utilización de soportes digitales utilizados para la realización de estas actividades; y

VII. Las que establezca la Ley General, la presente Ley, su Reglamento, el Código de Conducta de cada disciplina y demás disposiciones aplicables.

Artículo 122. A las infracciones a la presente Ley o demás disposiciones que de ella emanen, **se les aplicarán las sanciones siguientes:**

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;
- c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte; o
- d) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.

II. A directivos del deporte:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal; o
- c) Desconocimiento de su representatividad.

III. A deportistas:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos; o
- c) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

- a) Amonestación privada o pública; o
- b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.

V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia:

- a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;
- b) Amonestación privada o pública;
- c) Multa de 10 a 90 días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de cometer la infracción; y
- d) Suspensión de uno a cinco años del acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016

Ahora bien, por mayoría de nueve votos se determinó que la declaratoria de invalidez de los aludidos preceptos surtiría efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sinaloa y no afectará a situaciones jurídicas generadas en el pasado, ya que al tratarse de materia administrativa la mayoría consideró que no le era aplicable la excepción contenida en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos² y segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se descartó la posibilidad de darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez de la presente ejecutoria.

Respetuosamente no comparto el criterio de la mayoría consistente en que no puede darse efectos retroactivos a la invalidez de normas de derecho administrativo sancionador, pues en mi opinión si bien los artículos 105 de la Constitución general y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia establecen la salvedad de los efectos retroactivos de la invalidez expresamente para normas de materia penal, lo cierto es que el caso concreto se refiere al derecho administrativo sancionador y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los principios básicos del derecho penal son aplicables a esta materia

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

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

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.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016.

debido a que la potestad penal forma parte de un genérico *ius punendi* del Estado.

En mi opinión, a través de una interpretación teleológica y funcional de los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución general y 45, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria a la luz del principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, es posible darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez de normas relativas al derecho administrativo sancionador. En efecto, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución general⁴ estamos

⁴ Constitución general

REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, pág. 239, de rubro y texto: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.** A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016

obligados a interpretar las disposiciones jurídicas de forma que se garantice la protección más amplia de los derechos fundamentales. De esta manera, los artículos 105 de la Constitución general y 45 de la Ley Reglamentaria deben ser interpretados conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución, de forma que cuando declaramos la inconstitucionalidad de una norma que tipifica las conductas y establece la sanción, o que excluye o reduce la misma, la declaratoria de invalidez debe tener efectos retroactivos al igual que en materia penal.

elijan aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016.

Hay que notar que en los procedimientos legislativos de reforma al artículo 105 de la Constitución general, así como de expedición de la Ley Reglamentaria mediante los cuales se previeron la posibilidad de darle efectos retroactivos a las declaratorias de invalidez en materia penal, no se dio razón alguna por la que dicha posibilidad se limitara a la materia penal. De esta manera, como interprete constitucional no existe una razón originalista que sirva de contraargumento a la interpretación teleológica y funcional que propongo.

En el derecho comparado, por ejemplo, se prevé como regla la retroactividad de las declaratorias de invalidez, y tratándose de las materias penal y derecho administrativo sancionador la retroactividad tiene incluso el alcance de revisar decisiones con fuerza de cosa juzgada. Así, el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español dispone:

Artículo 40

Uno. Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

Dos. En todo caso, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales.

VOTO PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016

La posibilidad de que la retroactividad de las declaratorias de invalidez en materia penal y en derecho administrativo sancionador puedan remover decisiones con fuerza de cosa juzgada atiende al principio de que en dichas materias se prevé la retroactividad *in bonum partem*, por lo que si la inconstitucionalidad de la norma aplicada se traduce en un efecto más favorable para el sancionado, entonces debe darse efecto retroactivo⁵. En nuestro sistema jurídico se prevé la retroactividad *in bonum partem* para la materia penal⁶, por lo que al haber la misma razón debe haber la misma solución para el derecho administrativo sancionador.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

⁵ Francisco Fernández Segado, Los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 12, 2008, p. 193. Ángel J. Gómez Montoro, Comentario al artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Juan Luis Requejo Pagés (Coord.), Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 608-631.

⁶ **Constitución general**

Artículo. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.