



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DE ZACATECAS

TOMO VI	241	Lunes 06 de julio 2026.
Séptimo Período Extraordinario		Sesión Extraordinaria

GACETA

ESTADO DE ZACATECAS



DIRECCIÓN DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
SUBDIRECCIÓN DE PROTOCOLO Y SESIONES

PRESIDENTA:

Dip. Imelda Mauricio Esparza

» **VICEPRESIDENTA:**

Dip. María Dolores Trejo Calzada

» **PRIMER SECRETARIA:**

Dip. Ma. Elena Canales Castañeda

» **SEGUNDA SECRETARIA:**

Dip. Marco Vinicio Flores Guerrero

» **DIRECCIÓN DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

M. en D. J. Guadalupe Chiquito Díaz de
León.

» **SUBDIRECCIÓN DE PROTOCOLO
Y SESIONES:**

M. en C. Iván Francisco
Cabral Andrade

» **COLABORACIÓN:**

Unidad Centralizada de Información
Digitalizada

GACETA
ESTADO DE ZACATECAS

1.ORDEN DEL DÍA

1. Lista de asistencia.
2. Declaración del quórum legal.
3. Segunda lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen respecto de la iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado la desincorporación de un inmueble propiedad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), para su posterior enajenación, en modalidad de dación en pago, en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, el cual quedará incorporado a su patrimonio. Presentado por la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
4. Segunda lectura discusión y aprobación en su caso, del dictamen de respecto de diversas iniciativas de Decreto que reforman, adicionan y derogan el Código Penal para el Estado de Zacatecas. Que presenta la comisión de Justicia.
5. Segunda lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen respecto de la iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, en materia servicios de alojamiento prestados a través de plataformas digitales. Que presentan las comisiones de Turismo, y de Presupuesto y Cuenta Pública.

6. Asuntos generales, y

7. Clausura de la sesión.

Diputada Presidenta

Imelda Mauricio Esparza

2. DICTAMENES DE SEGUNDA LECTURA

2.1

Segunda lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen respecto de la iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado la desincorporación de un inmueble propiedad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), para su posterior enajenación, en modalidad de dación en pago, en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, el cual quedará incorporado a su patrimonio. Presentado por la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión que suscribe, nos fue turnada para su estudio y dictamen, Iniciativa que presenta el ISSSTEZAC, para enajenar en calidad de dación en pago un bien inmueble de su patrimonio.

Visto y estudiado que fue el documento en cita, así como sus anexos, la Comisión Dictaminadora somete a la consideración del Pleno el siguiente:

DICTAMEN

RESULTANDOS:

PRIMERO. En fecha 25 de junio de 2026 se recibió Iniciativa con Proyecto de Decreto con fundamento en los artículos 60 fracción II, y 72 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 52 fracción I y 53 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 96 fracción II, 97, 98 fracción II, y 99 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, así como, 24 fracción II y 64 de la Ley de Bienes del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en los términos siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el contexto de la última reforma realizada a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, cuya finalidad primordial fue garantizar a mediano y largo plazo la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y los municipios afiliados; bajo dicho contexto, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas, analizó los mecanismos para allegarse de liquidez y poder afrontar los compromisos a corto plazo, que le permitan capitalizar los fondos y estar en aptitud de hacer frente a las prestaciones que la propia necesidad de recursos dificulta.

Por ello, considerando que la evolución financiera en general de los institutos de seguridad social puede ser dividida en 4 grandes etapas o fases. Etapa o Fase I. Período de acumulación de recursos; Etapa o Fase II. Período en el que los intereses de la reserva se destinan a la cobertura del gasto; Etapa o Fase III. Período en el que el total de los intereses y parte del capital de la reserva se destinan a la cobertura del gasto. Esta etapa corresponde a un diagnóstico de graves problemas financieros; fase en la que se encuentra actualmente el ISSSTEZAC y en donde requiere convertir sus activos en líquido para hacer frente a los compromisos pensionarios; Etapa o Fase IV. Período en el que se requieren recursos adicionales extraordinarios para cubrir los gastos. Esta es la etapa en la que las instituciones enfrentan una insuficiencia financiera, pues la

reserva se ha agotado y los egresos son sistemáticamente mayores a los ingresos regulares, por lo que la operación de las instituciones bajo el esquema en vigor sólo puede mantenerse mediante inyecciones sistemáticas de recursos adicionales.

Así pues, ante el escenario de la transición demográfica que se ha comenzado a reflejar en las finanzas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, el gasto en pensiones ha aumentado de manera insostenible desde el año 2020 y se ha acrecentado de forma progresiva en los siguientes años, provocando que el presupuesto para el pago de pensiones haya crecido más del 889%.

En tesitura de lo anterior, resulta de gran relevancia la autorización de esta H. LXV Legislatura del Estado de Zacatecas, para la desincorporación de un bien patrimonio del ISSSTEZAC, el ubicado en calle lateral de la calzada Héroes de Chapultepec en el Fraccionamiento “Lomas de la Soledad” en la división urbana de la ciudad de Zacatecas, Zacatecas donde se ubica la unidad hotelera conocida como Hotel Parador.

Considerando para ello lo que establece el artículo 124, fracción I y IX, de la Ley del ISSSTEZAC, con relación a que la Reserva Técnica está conformada entre otros conceptos, “por las propiedades, concesiones, posesiones y derechos que integren los activos del ISSSTEZAC”; así como “los bienes muebles e inmuebles que los entes públicos y terceros entreguen al ISSSTEZAC”.

Como se desprende de las recomendaciones del estudio actuarial del ISSSTEZAC correspondiente al ejercicio 2022, realizado por el Despacho Valuaciones Actuariales del Norte“, de acuerdo a las proyecciones, el Instituto requerirá de aportaciones extraordinarias a partir del año 2027, lo que implicaría vender todos los bienes muebles e inmuebles del Instituto, fundamentalmente por el incremento esperado en el número de jubilados y pensionados estimados en 2,226 derechohabientes que para el año 2023 cumplieron con los requisitos para solicitar una pensión y 5,897 más que lo harán en los próximos 10 años, para contar con más de 13 000 pensionados y jubilados en el Instituto.

En esa línea y, en razón a los problemas de liquidez que ha enfrentado el Instituto en los últimos años y como se ha sugerido en los estudios actuariales realizados desde la creación de ese Instituto, constantemente el Instituto, ha implementado políticas públicas y realizado acciones para convertir en activos líquidos los inmuebles de su propiedad que conforman la reserva técnica, que han sido aprobados para su desincorporación por la Junta Directiva del mismo.

Dentro de las acciones efectuadas, el 22 de agosto de 2017, la Junta Directiva del ISSSTEZAC, mediante el acuerdo No. 431/017/2017 JDI aprobó las Bases de Carácter General para la Enajenación de los Bienes Inmuebles propiedad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, que forman parte de la reserva

patrimonial para su enajenación y conversión en recurso líquido que permita fortalecer el Fondo de Pensiones y asumir el compromiso institucional ante la demanda de préstamos y créditos para los trabajadores derechohabientes.

En este sentido, han sido radicados en este Poder Ejecutivo, copia certificada del Acta de Sesión Extraordinaria 085/2025 de la Junta Directiva del ISSSTEZAC, de fecha 09 de junio de 2025, en la que consta el Acuerdo número 3664/085/2025 JDI que autoriza al Director General a realizar los trámites necesarios para obtener de la Legislatura del Estado el procedimiento de desincorporación de un bien inmueble que posteriormente se describe, asimismo, el oficio DG/294/2026 que suscribe el C.P. José Ignacio Sánchez González, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), de fecha diez de junio del año 2026, mediante el cual solicita al Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado, se realice el trámite para obtener la autorización de desincorporación y posterior enajenación en la modalidad de dación en pago, en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, respecto de un bien inmueble propiedad del referido Instituto.

Los argumentos expuestos y la documentación señalada, sustentan la necesidad de que se autorice la desincorporación del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, para su posterior enajenación en la modalidad de dación en pago, en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, del bien que en seguida se describe, el cual quedaría incorporado el patrimonio del Estado; lo que representa para el Instituto hacer frente a sus obligaciones principales; Inmueble que se conforma de tres fracciones, y que se identifica con las medidas y colindancias siguientes:

FRACCIÓN UNO, con superficie de 11,342.54 m², comprendidos dentro de

las siguientes medidas y linderos: de noroeste a sureste 1.46 mts., de suroeste a noreste en 0.79 mts., de noroeste a sureste 80.68 m con Calle Constitución, de noreste a suroeste 65.18 mts., de este a oeste 0.81 mts., de noroeste a suroeste 148.91 m con Calle Julián Aguirre, nuevamente de noreste a suroeste 106.00 m con Calle Samuel Castaño, de sureste a noreste 24.00 m con fracción tres, de suroeste a noreste 97.05 mts., nuevamente de suroeste a noreste 56.50 mts., de sureste a noroeste 4.00 mts., de suroeste a noroeste 4.00 mts., de suroeste a noreste 70.90 mts., de sureste a noroeste 84.10 mts., de noreste a suroeste 68.80 mts., y de sureste a noroeste 20 m colindando con estos siete rumbos con fracción dos; de suroeste a noreste en dos líneas, una recta de 56.36 y la otra curva de 76.54 m colindando con Calzada héroes de Chapultepec.

FRACCIÓN DOS, con superficie de 12,674.62 m², comprendidos dentro de las siguientes medidas y linderos: de suroeste a noreste 21.50 mts., de noroeste a sureste 8.40 mts., y de suroeste a noreste 16.00 mts., colindando con Calzada Héroes de Chapultepec; de noroeste a sureste 20.00 mts., de suroeste a noreste 68.80 mts., de noroeste a sureste 48.10 mts., de noreste a suroeste 70.90 mts., de noroeste a sureste 4.00 mts., y de noreste a suroeste 56.60 m; nuevamente de noreste a suroeste 97.05 mts., colindando por estos siete rumbos con Fracción Uno; de suroeste a noreste 40.00 mts., nuevamente de suroeste a noreste 7.00 mts., y de suroeste a noreste 6.80 mts., colindando por estos cinco rumbos con Fracción Tres.

FRACCIÓN TRES, con superficie de 4,924.69 m², comprendidos dentro de las siguientes medidas y linderos: de sureste a noroeste 23.90 mts., de suroeste a noreste en línea curva 80.43 mts., y nuevamente de suroeste a noreste 17.65 mts., colindando con Calzada Héroes de Chapultepec; de noroeste a sureste 6.80 mts., de noreste a suroeste 22.50 mts., de noroeste a sureste 7.00 m; nuevamente de noroeste a sureste 40.00 mts., y de noreste a suroeste 19.50 mts., colindando por estos cinco rumbos con Fracción Dos; de noroeste a sureste 24.00 mts., con Fracción Uno; y, de

noreste a suroeste 40.19 m con Calle Samuel Castaño.

En el inmueble ya descrito se encuentra una edificación destinada a Hotel (de cuatro estrellas) con las siguientes características: 100 habitaciones, 97 habitaciones dobles, 2 habitaciones Junior Suite; 1 habitación Master Suite, área de recepción, restaurante y bar, área de administración, tres salones de eventos, jardines y alberca cubierta, patio de servicios y maniobra, plaza de recepción vehicular, estacionamiento descubierto, instalaciones especiales y área de mantenimiento, con una superficie construida de 6,549.17 m².

Para el sustento de la presente iniciativa, conforme al numeral 64 de la Ley de Bienes del Estado de Zacatecas y sus Municipios, se acompañan de cada una de las fracciones descritas los documentos siguientes:

- I. Escritura pública número 13,198 del Volumen 285, con fecha 01 de octubre del 2002, del protocolo del Lic. Tarsicio Félix Serrano, Notario Público número 7 de la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas.*
- II. Certificado de libertad de gravamen número 192240, expedido por el Oficial Registrador del Distrito Judicial de Zacatecas, Licenciado Roberto López Arellano, de fecha 05 de junio de 2026.*
- III. Avalúo Catastral expedido por el Director de Catastro y Registro Público, Mtro. Claudio Fabián Pérez Rodríguez, de fecha 10 de junio de 2026, con referencia al número de oficio DG/316/2026, por un valor de \$289,418,500.00 (Doscientos ochenta y nueve millones cuatrocientos dieciocho mil quinientos pesos 00/100 moneda nacional).*
- IV. Avalúo Comercial elaborado por el Colegio de Valuadores del Estado de Zacatecas A.C., el 25 de mayo de 2026, asignándole un valor de \$364,320,043.64 (Trecientos sesenta y cuatro millones trescientos veinte mil cuarenta y tres pesos 64/100 moneda nacional).*

- V. *Dictamen emitido por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, el 3 de noviembre de 2025, en el que se especifica que el inmueble objeto de la enajenación no está ni estará destinado a un servicio público estatal o municipal.*
- VI. *Certificado emitido por la Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas, en fecha 26 de mayo del año 2026, en el que se especifica que el inmueble no tiene valor histórico o artístico que sea necesario preservar.*
- VII. *Copia certificada del Convenio de Adelanto de Aportaciones celebrado por el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de la Secretaría de Finanzas y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), identificado con número **SEFIN-ISSSTEZAC/Adelanto Aportaciones-Of. Ref.: DG-0265-2024-Acuerdo Junta Dir./SE-CONT-EGRESOS/2024-048**, de fecha 14 de junio de 2024.*
- VIII. *Copia certificada del Convenio de Adelanto de Aportaciones celebrado por el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de la Secretaría de Finanzas y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), identificado con número **SEFIN-ISSSTEZAC/Adelanto Aportaciones-Of. Ref.: DG-0584-2024/SE-CONT-EGRESOS/2024-076**, de fecha 26 de diciembre de 2024.*
- IX. *Copia certificada del Convenio de Transferencia de Recursos Públicos Presupuestales, celebrado por el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de la Secretaría de Finanzas y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), identificado con número **SEFIN-ISSSTEZAC/Transferencia Recursos presupuestales Reserva Técnica/RP/DS-SE-Dir.Conta/2025-004**, de fecha 22 de enero de 2025.*
- X. *Escrito de fecha 04 de junio de 2026, con número REF.: DG/0310/2026, signado por el C.P. José Ignacio Sánchez González, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), a la M en I. Ruth Angélica Contreras Rodríguez, Secretaria de Finanzas del Estado de Zacatecas, mediante el cual se*

reconoce un adeudo por parte del Instituto en favor de Gobierno del Estado por la cantidad de \$315,000,000.00 (trescientos quince millones 00/100 moneda nacional).

- XI. Acta de Sesión Extraordinaria 085/2025 de la Junta Directiva del ISSSTEZAC, en la que consta el Acuerdo número 3664/085/2025 JDI que autoriza al Director General a realizar los trámites necesarios para obtener de la Legislatura del Estado el procedimiento de desincorporación.*
- XII. Plano correspondiente al inmueble.*
- XIII. El oficio número DG/294/2026 que suscribe el C.P. José Ignacio Sánchez González, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), de fecha diez de junio del año 2026, mediante el cual solicita se realice el trámite para obtener la autorización de desincorporación y posterior enajenación del inmueble referido, en la modalidad de dación en pago, en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas.*

En términos de la exposición anterior, resulta necesaria la autorización al Ejecutivo del Estado para la desincorporación del inmueble previamente descrito, el cual se encuentra sujeto a la vigilancia y control del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, a efecto de su posterior enajenación bajo la modalidad de dación en pago a favor de del Gobierno del Estado de Zacatecas, para ser incorporado a su patrimonio. Lo anterior, en virtud de que la Secretaría de Finanzas, durante los ejercicios fiscales 2024 y 2025, transfirió al Instituto recursos económicos por un monto total de \$315,000,000.00 (trescientos quince millones de pesos 00/100 M.N.), por lo que, considerando el valor comercial del inmueble, existe un saldo pendiente de cubrir a favor del Instituto.

La cantidad señalada se generó derivado del Convenio de Adelanto de Aportaciones de Seguridad Social celebrado el 14 de junio de 2024 entre el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas, y el Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC), por el cual, el Gobierno del Estado otorgó al Instituto un adelanto de aportaciones de seguridad social por un monto total de \$155,000,000.00 (ciento cincuenta y cinco millones de pesos 00/ 100 M.N.), mismo que fue transferido en cinco ministraciones. De dicho monto, la cantidad de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/ 100 M.N.) se destinó al cumplimiento de ejecutorias dictadas por los órganos jurisdiccionales federales, dentro de juicios de amparo, mientras que el resto se aplicó al pago de sentencias ejecutorias pendientes de pago por concepto de aguinaldos.

Conforme a la Cláusula SÉPTIMA del citado convenio, denominada PAGO, el ISSSTEZAC se compromete a pagar el monto del Adelanto de Aportaciones de Seguridad Social mediante transferencia electrónica al Gobierno del Estado, o bien mediante amortización hasta por el monto que resulte a cargo del ISSSTEZAC hasta completar el monto del Adelanto; ahora bien, de conformidad con la Cláusula OCTAVA, denominada GARANTÍA, en su segundo párrafo se establece que de no darse el supuesto de la transferencia para el pago o la amortización del monto de Adelanto de Aportaciones de Seguridad Social, con las aportaciones que le corresponde cubrir al Gobierno del Estado hasta por el monto que resulte a cargo del ISSSTEZAC, las partes convinieron que conforme al acuerdo 2866/081/2024 JDI de la Sesión Ordinaria No. 081/2024 de fecha 5 de junio de 2024, el monto del Adelanto de Aportaciones sería cubierto hasta en tanto se convierta en liquida la reserva del instituto, o en su caso, que sea cubierto con la propia reserva técnica del ISSSTEZAC; con lo que se ha generado un adeudo del ISSSTEZAC, en favor del Gobierno del Estado por un monto de \$155,000,000.00 (ciento cincuenta y cinco millones de pesos 00/ 100 M.N.)

Dicho adelanto corresponde al periodo comprendido de junio a octubre de 2024, conforme a las ministraciones que se detallan en la tabla siguiente:

Calendario de Ministraciones Adelanto de Aportaciones (Acuerdo número 2866/081/2024 JDI)		
Mes	Monto de ministración	Destino
<i>Junio</i>	<i>\$35,000,000.00</i>	<i>Cumplimiento de ejecutorias.</i>
<i>Julio</i>	<i>\$30,000,000.00</i>	<i>Pago de Aguinaldos requeridos por los juzgados de Distrito del Estado</i>
<i>Agosto</i>	<i>\$30,000,000.00</i>	<i>Pago de Aguinaldos requeridos por los juzgados de Distrito del Estado</i>
<i>Septiembre</i>	<i>\$30,000,000.00</i>	<i>Pago de Aguinaldos requeridos por los juzgados de Distrito del Estado</i>
<i>Octubre</i>	<i>\$30,000,000.00</i>	<i>Pago de Aguinaldos requeridos por los juzgados de Distrito del Estado</i>
Total Solicitado	\$155,000,000.00	

Además, derivado del Convenio de Adelanto de Aportaciones de Seguridad Social, celebrado en fecha 26 de diciembre de 2024, el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Finanzas, otorgó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (ISSSTEZAC) un monto adicional de \$60,000,000.00 (sesenta millones de pesos 00/100 M.N.). destinados a cubrir la insuficiencia financiera del Instituto.

En este sentido, conforme a la Cláusula QUINTA del citado convenio,

denominada PAGO, el ISSSTEZAC se compromete a pagar el monto del Adelanto de Aportaciones de Seguridad Social mediante transferencia electrónica al Gobierno del Estado; sin que a la fecha haya sido cubierto, con lo que se genera el adeudo del ISSSTEZAC en favor del Gobierno del Estado por un monto \$60,000,000.00 (sesenta millones de pesos 00/100 M.N.).

En consecuencia, sumando este último adelanto al previamente otorgado por \$155,000,000.00 (ciento cincuenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), se tiene que, a la fecha, el Gobierno del Estado había proporcionado al ISSSTEZAC un monto total de \$215,000,000.00 (doscientos quince millones de pesos 00/100 M.N.) por concepto de adelantos de aportaciones de seguridad social que a la fecha no han sido cubiertas por el ISSSTEZAC al Gobierno del Estado.

En términos del artículo Vigésimo Primero Transitorio del Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2025, en relación con el Décimo Cuarto Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas vigente, se celebró convenio de Transferencia de Recursos Públicos Presupuestales, celebrado en fecha 22 de enero de 2025, en el cual el Gobierno del Estado realizó la transferencia de recursos destinados para la adquisición de los activos que conforman la reserva técnica de ese Instituto de Seguridad Social, a fin de contribuir con su proceso de saneamiento financiero hasta por la cantidad de \$100,000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N), conforme la calendarización y ministración de recursos siguientes:

Calendario de Ministraciones				
No.	Fecha de Solicitud	Mes de ministración	Monto de ministraciones	Saldo
1	14- ene-25	Enero	\$15,000,000.00	\$85,000,000.00
2	13-feb-25	Febrero	\$7,727,272.70	\$77,272,727.30

3	13-mar-25	Marzo	\$7,727,272.70	\$69,545,454.60
4	14-abr-25	Abril	\$7,727,272.70	\$61,818,181.90
5	14-may-25	Mayo	\$7,727,272.70	\$54,090,909.20
6	13-jun-25	Junio	\$7,727,272.70	\$46,363,636.50
7	14-jul-25	Julio	\$7,727,272.70	\$38,636,363.80
8	14-ago-25	Agosto	\$7,727,272.70	\$30,909,091.10
9	12-sep-25	Septiembre	\$7,727,272.70	\$23,181,818.40
10	14-oct-25	Octubre	\$7,727,272.70	\$15,454,545.70
11	13-nov-25	Noviembre	\$7,727,272.70	\$7,727,273.00
12	11-dic-25	Diciembre	\$7,727,273.00	\$7,727,273.00
Total de recursos transferidos			100,000,000.00	00.

En este sentido, y atendiendo a todo lo anteriormente descrito, se advierte que el Instituto ha recibido, por concepto de adelantos y transferencias de recursos públicos, la cantidad de \$155,000,000.00 (ciento cincuenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.) derivada del primer convenio, así como \$60,000,000.00 (sesenta millones de pesos 00/100 M.N.) correspondientes al segundo convenio y, adicionalmente, \$100,000,000.00 (cien millones de pesos 00/100 M.N.) provenientes del tercer convenio celebrado en el ejercicio fiscal 2025.

En consecuencia, la suma de dichos montos asciende a un total de \$315,000,000.00 (trescientos quince millones de pesos 00/100 M.N.), cantidad que el Instituto mantiene como saldo pendiente de cubrir a favor del Gobierno del Estado.

*Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito presentar ante la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Zacatecas, iniciativa con proyecto de Decreto que **AUTORIZA AL EJECUTIVO DEL ESTADO LA DESINCORPORACIÓN DE UN INMUEBLE PROPIEDAD DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS***

TRABAJADORES DEL ESTADO DE ZACATECAS (ISSSTEZAC), PARA SU POSTERIOR ENAJENACIÓN, EN MODALIDAD DE DACIÓN EN PAGO, EN FAVOR DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS, EL CUAL QUEDARÁ INCORPORADO A SU PATRIMONIO.

Inmueble que se conforma de tres fracciones, mismas que se identifican con la superficie, medidas y colindancias siguientes:

FRACCIÓN UNO, con superficie de 11,342.54 m², comprendidos dentro de las siguientes medidas y linderos: de noroeste a sureste 1.46 mts., de suroeste a noreste en 0.79 mts., de noroeste a sureste 80.68 m con Calle Constitución, de noreste a suroeste 65.18 mts., de este a oeste 0.81 mts., de noroeste a suroeste 148.91 m con Calle Julián Aguirre, nuevamente de noreste suroeste 106.00 m con Calle Samuel Castaño, de sureste a noreste 24.00 m con fracción tres, de suroeste a noreste 97.05 mts., nuevamente de suroeste a noreste 56.50 mts., de sureste a noroeste 4.00 mts., de suroeste a noroeste 4.00 mts., de suroeste a noreste 70.90 mts., de sureste a noroeste 84.10 mts., de noreste a suroeste 68.80 mts., y de sureste a noroeste 20 m colindando con estos siete rumbos con fracción dos; de suroeste a noreste en dos líneas, una recta de 56.36 y la otra curva de 76.54 m colindando con Calzada héroes de Chapultepec.

FRACCIÓN DOS, con superficie de 12,674.62 m², comprendidos dentro de las siguientes medidas y linderos: de suroeste a noreste 21.50 mts., de noroeste a sureste 8.40 mts., y de suroeste a noreste 16.00 mts., colindando con Calzada Héroes de Chapultepec; de noroeste a sureste 20.00 mts., de suroeste a noreste 68.80 mts., de noroeste a sureste 48.10 mts., de noreste a suroeste 70.90 mts., de noroeste a sureste 4.00 mts., y de noreste a suroeste 56.60 m; nuevamente de noreste a suroeste 97.05 mts., colindando por estos siete rumbos con Fracción Uno; de suroeste a noreste 40.00 mts., nuevamente de suroeste a noreste 7.00 mts., y de suroeste a noreste 6.80 mts., colindando por estos cinco rumbos con Fracción Tres.

FRACCIÓN TRES, con superficie de 4,924.69 m², comprendidos dentro de las siguientes medidas y linderos: de sureste a noroeste 23.90 mts., de suroeste a noreste en línea curva 80.43 mts., y nuevamente de suroeste a noreste 17.65 mts., colindando con Calzada Héroes de Chapultepec; de noroeste a sureste 6.80 mts., de noreste a suroeste 22.50 mts., de noroeste a sureste 7.00 m; nuevamente de noroeste a sureste 40.00 mts., y de noreste a suroeste 19.50 mts., colindando por estos cinco rumbos con Fracción Dos; de noroeste a sureste 24.00 mts., con Fracción Uno; y, de noreste a suroeste 40.19 m con Calle Samuel Castaño.

Inmueble sobre el cual se encuentra una construcción destinada a Hotel (de cuatro estrellas) con las siguientes características: 100 habitaciones, 97 habitaciones dobles, 2 habitaciones Junior Suite; 1 habitación Master Suite, área de recepción, restaurante y bar, área de administración, tres salones de eventos, jardines y alberca cubierta, patio de servicios y maniobra, plaza de recepción vehicular, estacionamiento descubierto, instalaciones especiales y área de mantenimiento, con una superficie construida de 6,549.17 m².

SEGUNDO. Por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, mediante memorándum No. 1406 de fecha 15 de junio de 2026r, la Iniciativa de referencia fue turnada a esta Comisión Legislativa para su estudio y dictamen correspondiente.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. COMPETENCIA Y ANTECEDENTES RELACIONADOS CON LA INICIATIVA. El ISSSTEZAC fue creado mediante la Ley publicada el 27 de agosto de 1986, dicho organismo sustituyó al llamado Seguro del Empleado, una especie de caja de ahorros gremial

que otorgaba diversos apoyos y cuyo sustento era, sobre todo, la solidaridad entre sus miembros y no implicaba una obligación, en sentido estricto, de las entidades públicas.

La citada ley fue abrogada en 2015 con la emisión de la Ley vigente, publicada el 21 de agosto de tal año, en cuyas disposiciones se establecieron conceptos que posibilitaron la contención de las deficiencias que habían ocasionado la crisis del Instituto y del sistema de pensiones.

Se considera pertinente señalar que la situación por la que atraviesa el ISSSTEZAC no es propia y exclusiva del Instituto, y no tiene su origen, solamente, en errores y omisiones administrativas; lo cierto es que todos los sistemas de pensiones atraviesan por una crisis financiera propiciada, principalmente, por el aumento de la esperanza de vida y, con ello, la reducción de trabajadores en activo, dada la edad legal de retiro, y el incremento de trabajadores jubilados.

Las estadísticas en los últimos años han mostrado que en tan solo cinco años el número de trabajadores pensionados se duplicó, dinámica que no se repitió con los trabajadores en activo. Es decir, en relación con los trabajadores en activo hubo una disminución, en cinco años, de un 9.31%, en tanto que el número de pensionados tuvo un aumento del 50%.

Aunado a lo anterior, las crisis económicas cíclicas ejercen presión sobre las finanzas públicas, pues una parte considerable de los sistemas de pensiones se sustentan con recursos públicos

La situación anterior incide, de manera fundamental, en el sistema de pensiones previsto en la Ley del ISSSTEZAC, toda vez que su sustento fundamental son los recursos públicos sin que exista otra fuente de financiamiento para las pensiones otorgadas, pues si bien es cierto que el organismo cuenta con áreas comerciales, también lo es que su plantilla laboral genera gastos elevados.

Debemos señalar que el estado actual del ISSSTEZAC tiene su origen en un ordenamiento legal –Ley de 1986– que, desde el inicio de su vigencia, generó inequidades e ineficiencias, por las razones siguientes:

- 1.** A su entrada en vigor, se tuvieron como afiliados a los trabajadores inscritos en el Seguro del Empleado, asumiendo el cumplimiento de todas sus prestaciones.
- 2.** No se estableció una edad mínima para gozar de la pensión por jubilación, la única exigencia era contar con 30 años o más de servicios.
- 3.** La jubilación consistía en pago equivalente al 100% del sueldo

regulador si se tratara de trabajadores de confianza o lista de raya; y del 100% del último sueldo si se tratara de trabajadores de base.

4. El sueldo básico de cotización no tenía un límite máximo.

5. Las pensiones aumentaban en la misma proporción que los incrementos otorgados al sueldo básico de los trabajadores en activo.

Por otra parte, la incorporación del personal de educación generó diversas desigualdades, en razón de que cotizaban con todas sus prestaciones económicas, las que eran muy distintas a las percibidas por los trabajadores estatales.

La Ley emitida en 2015, atemperó algunas de las deficiencias anotadas, por ello desde el año 2019, se impulsó por parte del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas un proceso de reforma a la Ley del ISSTEZAC, con el objetivo de corregir deficiencias y darle viabilidad financiera a la Institución, este proceso tuvo varios espacios de discusión que se extendieron hasta el año 2024, donde se plantearon diversos ejes como:

- Modificación al cálculo de las prestaciones, migrando de veces de salario mínimo al uso de unidad de medida y actualización (uma).
- Modificación al tope de pensión.
- Gravar y reducir aguinaldo.

- Incremento gradual a las cuotas y aportaciones patronales.
- Modificación del sueldo regulador.
- Eliminar la prestación de devolución de cuotas.
- Complementariedad de las pensiones.

Conforme a lo expresado, el ISSSTEZAC cumple, el próximo 27 de agosto, 40 años de existencia; por supuesto, nuestro estado es muy distinto al de 1986, su composición social, su economía y hasta su geografía (se crearon nuevos municipios), han sufrido cambios fundamentales.

En el ámbito de la seguridad social, hemos transitado de los sistemas de beneficio definido a los sistemas de capitalización individual.

En tal contexto, tanto el IMSS como el ISSSTE tuvieron que implementar cambios en sus ordenamientos legales para modificar su sistema de pensiones –de beneficio definido–, en razón de diversas causas que propiciaron una crisis financiera que puso en riesgo su existencia.

El sistema de pensiones del ISSSTEZAC es de beneficio definido, lo que significa que la presión en sus finanzas es permanente, pues año con año se jubila un mayor número de servidores públicos, en ese sentido, si el Instituto fue creado hace 40 años, en este momento, un gran

número de servidores públicos está alcanzando la edad para su jubilación.

En tal sentido, la reforma de agosto de 2024 permitió fortalecer las finanzas del Instituto y establecer las bases para sostener el sistema de pensiones sin transitar a cuentas individuales, propiciando la complementariedad entre los distintos sistemas de los que son beneficiarios los servidores públicos del estado.

La solicitud de desincorporación que hoy se analiza tiene como objetivo, precisamente, continuar con el proceso de saneamiento de las finanzas del Instituto, obligación establecida tanto en el Decreto #329 por el cual se emitió, el 21 de marzo de 2015, la Ley del ISSSTEZAC vigente, y en cuyo transitorio vigésimo cuarto se mandató la elaboración de un proyecto de desincorporación de los inmuebles susceptibles de enajenación.

De la misma forma, en el transitorio décimo cuarto del Decreto #621, por el cual se reformaron diversas disposiciones del citado ordenamiento, se estableció lo siguiente:

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. Con el fin de alcanzar la estabilidad económica y financiera del ISSSTEZAC, además de proveerlo de recursos económicos para el otorgamiento de

prestaciones y el cumplimiento de las obligaciones, el Titular del Ejecutivo del Estado queda facultado para otorgar adelanto de aportaciones al ISSSTEZAC durante los ejercicios fiscales 2024, 2025, 2026 y 2027 provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de Zacatecas, conforme a la disponibilidad presupuestaria que otorgue la Secretaría de Finanzas; de igual forma, el Titular del Ejecutivo del Estado, con los recursos que integran el Fondo de Estabilización de los Ingresos del Estado de Zacatecas, podrá adquirir los bienes inmuebles que integran la reserva técnica del ISSSTEZAC.

La decisión de desincorporar el inmueble materia del presente dictamen, fue tomada en la sesión del 9 de junio de 2025 de la Junta Directiva. Como se desarrollará con posterioridad, el inmueble materia del presente instrumento legislativo, forma parte de la reserva técnica y, como parte de la misma, es inembargable e imprescriptible, por tanto, si puede ser enajenado cumpliendo, por supuesto, con los requisitos legales para ello.

Conforme a lo anterior, la reserva técnica tiene como uno de sus objetivos atender las obligaciones financieras del Instituto, con el fin fundamental de garantizar la permanencia y continuidad del sistema de pensiones previsto en su Ley.

En los términos señalados, el Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas, ha efectuado diversas transferencias a favor del ISSSTEZAC, para el efecto de que pueda cumplir con las

resoluciones dictadas por los juzgados federales que lo condenan a pagar el aguinaldo a favor de los pensionados y jubilados por un monto de 60 días, egresos extraordinarios que impactan negativamente en las finanzas institucionales.

La desincorporación del bien inmueble multicitado no implica, en modo alguno, el incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones en materia de seguridad social, en todo caso, las prestaciones que conforman el sistema de pensiones del ISSSTEZAC constituyen, en última instancia, obligaciones a cargo de las entidades públicas donde se desempeñaron los servidores públicos hasta antes de su jubilación, en consecuencia, deberán garantizar su subsistencia.

De acuerdo con lo anterior, el inmueble descrito, como parte del área empresarial, se ha constituido más en una carga financiera para el Instituto que en una fortaleza económica, pues sus rendimientos han disminuido, en tanto que los costos en nómina y mantenimiento han aumentado progresivamente.

Con base en lo expresado, resulta evidente que un bien inmueble destinado al área empresarial que trabaja en números rojos no puede formar parte de una reserva técnica cuyo fin fundamental es, precisamente, fortalecer y garantizar las finanzas del Instituto para el

cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

SEGUNDO. CONTENIDO, OBJETO Y FINALIDAD DE LA INICIATIVA.

La iniciativa materia del presente dictamen tiene por objeto autorizar al Ejecutivo del Estado la desincorporación del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas del inmueble ubicado en calle lateral de la Calzada Héroes de Chapultepec, en el Fraccionamiento Lomas de la Soledad, en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, en el que se encuentra la unidad hotelera conocida como Hotel Parador, para su posterior enajenación, en modalidad de dación en pago, a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas.

La operación propuesta debe analizarse a partir de su naturaleza jurídica y financiera, en tanto no se trata de una enajenación ordinaria, ni de una simple transmisión patrimonial entre entes públicos. Se trata de un acto complejo de administración patrimonial, saneamiento financiero y regularización interinstitucional, mediante el cual se pretende extinguir un saldo reconocido a favor del Gobierno del Estado,

derivado de recursos transferidos al ISSSTEZAC para atender obligaciones vinculadas con su objeto de seguridad social, particularmente compromisos de pago de prestaciones económicas, entre ellas las correspondientes al pago de aguinaldos mandados por ejecutorias judiciales.

Conforme a la documentación remitida, el Instituto reconoce un saldo en favor del Gobierno del Estado por la cantidad de \$315,000,000.00, integrado por adelantos de aportaciones y transferencias de recursos públicos presupuestales efectuadas durante los ejercicios fiscales 2024 y 2025. Asimismo, la iniciativa señala que el inmueble cuenta con avalúo comercial por una cantidad superior al monto reconocido como adeudo, por lo que la operación prevé que, al momento de formalizarse la escritura pública correspondiente, el Gobierno del Estado cubra al ISSSTEZAC la diferencia entre el valor comercial del inmueble y la cantidad otorgada mediante adelantos y transferencias.

En ese tenor, la finalidad pública de la iniciativa consiste en regularizar obligaciones financieras previamente documentadas, reducir pasivos del Instituto, dar tratamiento jurídico a recursos públicos que fueron aplicados a obligaciones de seguridad social y generar condiciones de mayor orden patrimonial y contable.

Por tanto, la iniciativa debe valorarse desde una perspectiva integral que considere simultáneamente la protección del derecho humano a la seguridad social, la sostenibilidad financiera del Instituto, la administración responsable de la reserva técnica y la obligación del Estado de adoptar medidas para preservar la continuidad del sistema pensionario.

TERCERO. NATURALEZA DEL INMUEBLE COMO ACTIVO AFECTO AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL. Esta Comisión estima indispensable precisar que el inmueble materia del presente Decreto no constituye un bien ordinario del Estado ni un activo patrimonial disponible bajo una lógica meramente inmobiliaria. Se trata de un bien propiedad del ISSSTEZAC, organismo público descentralizado que administra un régimen de seguridad social en favor de personas trabajadoras derechohabientes, jubiladas, pensionadas y beneficiarias.

La Ley del ISSSTEZAC, en su artículo 124, reconoce que la reserva técnica se integra, entre otros conceptos, por propiedades, concesiones, posesiones, derechos, bienes muebles e inmuebles y demás activos del Instituto. De ahí que el inmueble conocido como Hotel Parador deba analizarse como un activo patrimonial afecto al objeto institucional del ISSSTEZAC y, en consecuencia, sometido a un régimen de protección reforzada.

Dicha conclusión **no conduce** a sostener que el inmueble sea absolutamente inalienable. La protección jurídica de la reserva técnica no significa inmovilidad patrimonial, sino administración prudente, finalista y responsable de los activos destinados a respaldar obligaciones de seguridad social. En otras palabras, el régimen de reserva técnica no impide toda disposición, sustitución o conversión patrimonial; lo que exige es que cualquier acto de disposición se encuentre debidamente fundado, motivado, autorizado por los órganos competentes, sustentado en elementos técnicos y orientado al cumplimiento del objeto de seguridad social.

Desde esta perspectiva, la cuestión jurídica central no consiste únicamente en determinar si el Instituto puede desprenderse formalmente del inmueble, sino si la operación propuesta preserva una conexión directa con el objeto de seguridad social, si responde a una necesidad financiera acreditada, si observa el procedimiento legal aplicable y si genera un beneficio institucional razonable frente al contexto de insuficiencia que enfrenta el ISSSTEZAC.

La finalidad constitucionalmente protegida no es la conservación material de cada activo en lo individual, sino la preservación efectiva del derecho a la seguridad social. En determinados escenarios, conservar un activo no líquido, improductivo o financieramente gravoso puede resultar menos útil para el sistema que convertirlo,

mediante un procedimiento legalmente controlado, en reducción de pasivos, saneamiento financiero o liquidez vinculada al cumplimiento de obligaciones pensionarias. Por ello, el análisis de esta Comisión parte de la premisa de que la disposición del inmueble solo es jurídicamente admisible si se entiende como una medida excepcional de administración de la reserva técnica orientada a proteger la viabilidad del régimen de seguridad social.

CUARTO. FUNCIÓN JURÍDICA, FINANCIERA Y ACTUARIAL DE LA RESERVA TÉCNICA. La reserva técnica cumple una función esencial en los sistemas de seguridad social, respaldar obligaciones presentes y futuras, mitigar riesgos financieros, permitir la continuidad de pagos, preservar la solvencia del régimen y evitar que los desequilibrios de corto plazo afecten directamente los derechos de las personas derechohabientes y pensionadas.

En términos actuariales, una reserva técnica no debe concebirse únicamente como una acumulación estática de bienes o recursos, sino como un instrumento de respaldo financiero de largo plazo. Su integración puede comprender efectivo, inversiones, derechos, inmuebles, activos productivos o bienes susceptibles de aprovechamiento económico. Lo relevante no es la forma patrimonial específica del activo, sino su contribución al cumplimiento del objeto protegido.

Cuando se alude a sistemas de pensiones de beneficio definido como es el considerado en el régimen de seguridad social del ISSSTEZAC, la reserva técnica se constituye jurídica y financieramente como un conjunto de elementos que, convertidos en líquido, conllevan al cumplimiento de los fines jurídicos del régimen en cuestión, y en su lógica de maduración cronológica, particularmente el pago de pensiones; se constituye entonces como un medio de previsión para garantizar hasta su máximo posible, la autosuficiencia financiera del régimen de seguridad social y todas las obligaciones que de él deriven.

Por ello, en los sistemas pensionarios, el uso de la reserva técnica puede ser admisible cuando se orienta a cumplir obligaciones exigibles, cubrir insuficiencias temporales de liquidez, sustituir activos de baja productividad por recursos de mayor utilidad financiera, reducir pasivos vinculados al régimen o fortalecer la capacidad de pago del sistema. En cambio, **resultaría incompatible con su naturaleza destinarla a fines ajenos al objeto de seguridad social, a gasto corriente desvinculado del régimen pensionario**, a operaciones sin beneficio institucional o a actos que debiliten injustificadamente la solvencia futura del sistema.

En el presente caso, el expediente permite advertir que la operación se ubica dentro de un contexto de insuficiencia financiera real y documentada. No se plantea la disposición del activo para un fin

extraño al Instituto, sino para regularizar recursos previamente entregados al ISSSTEZAC y aplicados a obligaciones de seguridad social, así como para extinguir un pasivo reconocido y generar una diferencia a favor del propio Instituto.

En ese sentido, la reserva técnica no se utiliza como patrimonio libre, sino como instrumento de saneamiento vinculado al objeto que justifica su existencia. Por lo anterior, esta Comisión considera que esa distinción es fundamental, pues la disposición de un bien de la reserva técnica no se justifica por la sola conveniencia administrativa de transmitir un inmueble, sino por su relación con la continuidad financiera del sistema y con la atención de obligaciones previamente cubiertas mediante recursos públicos extraordinarios.

QUINTO. CONTEXTO FINANCIERO, ACTUARIAL Y OPERATIVO DEL ISSSTEZAC. La iniciativa se presenta en un contexto de deterioro financiero del ISSSTEZAC que no puede ser ignorado por esta Comisión. La exposición de motivos refiere que los institutos de seguridad social pueden atravesar diversas etapas financieras, como lo es una fase de acumulación de recursos; una fase en la que los intereses de la reserva se destinan a cubrir gasto; una fase en la que se utilizan intereses y parte del capital de la reserva; y una fase crítica en la que los egresos son sistemáticamente superiores a los ingresos

ordinarios y la operación solo puede sostenerse mediante recursos extraordinarios.

El propio planteamiento del Ejecutivo ubica al ISSSTEZAC en una fase de graves problemas financieros, en la que se requiere convertir activos en liquidez o en instrumentos de saneamiento para hacer frente a compromisos pensionarios. Asimismo, se refiere que el gasto en pensiones ha aumentado de manera significativa desde el año 2020, generando presiones crecientes sobre los recursos ordinarios del Instituto.

Este diagnóstico es congruente con la problemática estructural que ha sido identificada en reformas recientes a la Ley del ISSSTEZAC, por mencionar algunos, envejecimiento de la población derechohabiente y por tanto aumento en el número de personas pensionadas, insuficiencia de cuotas y aportaciones respecto de obligaciones crecientes, compromisos derivados de litigios que determinan el pago de prestaciones, adeudos institucionales, presión sobre la liquidez y necesidad de fortalecer la disciplina administrativa y financiera.

En ese contexto, la operación que se analiza no puede presentarse como una solución definitiva al problema estructural del Instituto. Su alcance es más acotado, pues constituye una medida de saneamiento parcial, regularización de obligaciones y administración patrimonial

extraordinaria. Sin embargo, ello no le resta relevancia. En instituciones de seguridad social sometidas a presión de liquidez, la reducción de pasivos documentados, la depuración contable de obligaciones y la obtención de recursos líquidos pueden contribuir a preservar condiciones mínimas de operación y evitar que el deterioro financiero se traduzca en afectaciones inmediatas a personas pensionadas o beneficiarias.

Desde una óptica financiera, la valoración de esta Comisión no se limita al ingreso de efectivo que pudiera recibir el Instituto, sino que atiende al efecto integral de la operación: extinción de obligaciones documentadas, regularización de recursos previamente transferidos, saneamiento de saldos interinstitucionales, aprovechamiento de un activo patrimonial y generación de una diferencia económica a favor del ISSSTEZAC.

SEXTO. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. El análisis de la iniciativa debe realizarse a la luz del derecho humano a la seguridad social. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones. Asimismo, el principio de progresividad exige que las

autoridades adopten medidas orientadas a lograr la mayor efectividad de los derechos y prohíbe regresiones injustificadas.

Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal reconoce la seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del Estado. A ello se suman instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador, que ambos en su artículo 9, reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social y a su vez obligan a los Estados a adoptar medidas para su realización progresiva.

Bajo ese parámetro, el ISSSTEZAC no administra un patrimonio ordinario, sino un conjunto de recursos y obligaciones vinculados a derechos humanos. De ahí que toda decisión patrimonial relacionada con sus activos deba interpretarse conforme al principio *pro persona*, al deber de garantía, a la progresividad de los derechos humanos y a la finalidad protectora del sistema pensionario.

En este sentido, la operación propuesta no puede justificarse bajo una lógica de simple conveniencia patrimonial del Gobierno o del Instituto. Su constitucionalidad depende de que se acredite su conexión con la garantía del derecho a la seguridad social. La dación en pago solo resulta jurídicamente viable si se entiende como una medida que contribuye a preservar la continuidad del sistema, regularizar

obligaciones originadas en prestaciones de seguridad social y evitar que la insuficiencia financiera se traduzca en incumplimientos frente a personas derechohabientes, pensionadas o beneficiarias.

La protección constitucional de la seguridad social tampoco exige que el Instituto conserve indefinidamente todos sus activos en la misma forma patrimonial. Lo que exige es que dichos activos se administren de manera razonable, transparente y orientada a garantizar derechos. Por ello, si la conversión de un activo en saneamiento financiero o reducción de pasivos contribuye a preservar el sistema, puede considerarse compatible con el parámetro constitucional, siempre que se respeten las condiciones legales y se acredite beneficio institucional.

SÉPTIMO. CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE Y RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO. La reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 149/2024, relacionada con la Ley del ISSSTEZAC constituye un parámetro indispensable para el presente dictamen. El Alto Tribunal determinó que no resulta constitucionalmente válido condicionar el otorgamiento de prestaciones ni el cumplimiento de obligaciones del Instituto a su capacidad financiera.

Ese criterio parte de una premisa central consistente en que la insuficiencia presupuestaria, administrativa o financiera de una institución de seguridad social no puede trasladarse a las personas titulares del derecho. En consecuencia, las autoridades deben adoptar medidas para garantizar la continuidad de las prestaciones, no utilizar la falta de recursos como causa para negar, diferir o reducir derechos.

Sin embargo, dicho criterio no impide que el Estado, el legislador y los órganos de gobierno del Instituto adopten medidas de saneamiento financiero, reordenamiento patrimonial, disciplina administrativa, recuperación de liquidez o corrección de pasivos. Por el contrario, el estándar constitucional exige que las medidas financieras se orienten precisamente a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

Desde esa perspectiva, la intervención financiera del Gobierno del Estado en favor del ISSSTEZAC no debe interpretarse como un acto ajeno al sistema, sino como parte de una responsabilidad institucional más amplia respecto de la continuidad del régimen pensionario. La transferencia de recursos para atender ejecutorias, prestaciones o insuficiencias financieras refleja que el Estado no puede permanecer indiferente ante el riesgo de incumplimiento del Instituto.

La dación en pago que se analiza debe entenderse dentro de ese marco, no como una forma de liberar al Estado de su responsabilidad frente al sistema, sino como un mecanismo de regularización de recursos previamente aportados para sostener obligaciones inmediatas del ISSSTEZAC. La responsabilidad institucional del Estado subsiste; la operación no la extingue ni la sustituye, por el contrario, genera para el Estado condiciones más propicias para el apoyo financiero al ISSSTEZAC, sin comprometer el recurso público destinado a la atención de necesidades sociales generales. Lo que se somete a consideración legislativa es un acto concreto para ordenar una relación financiera documentada entre el Gobierno del Estado y el Instituto.

En consecuencia, la constitucionalidad de la operación se fortalece si se reconoce que el deber estatal no consiste únicamente en entregar recursos extraordinarios de manera aislada, sino en construir mecanismos jurídicos y financieros que permitan dar trazabilidad, registro, control y destino a dichos recursos. La dación en pago, bajo condiciones de legalidad y finalidad social, puede ser parte de ese proceso de regularización y saneamiento, siempre que no se utilice para desconocer derechos ni para debilitar injustificadamente el régimen de seguridad social.

OCTAVO. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ADELANTOS, TRANSFERENCIAS Y OBLIGACIONES DOCUMENTADAS. Uno de los

elementos más relevantes del expediente consiste en la existencia de diversos instrumentos jurídicos mediante los cuales el Gobierno del Estado transfirió recursos al ISSSTEZAC durante los ejercicios fiscales 2024 y 2025.

El primer instrumento corresponde a un convenio de adelanto de aportaciones de seguridad social celebrado en junio de 2024, por la cantidad de \$155,000,000.00, cuyos recursos fueron **destinados al cumplimiento de ejecutorias dictadas por órganos jurisdiccionales federales dentro de juicios de amparo y al pago de sentencias ejecutorias pendientes por concepto de aguinaldos.**

El segundo instrumento corresponde igualmente, a un convenio de adelanto de aportaciones celebrado en diciembre de 2024, por la cantidad de \$60,000,000.00, destinado a cubrir insuficiencia financiera del Instituto.

El tercer instrumento corresponde a un convenio de transferencia de recursos públicos presupuestales celebrado en enero de 2025, por la cantidad de \$100,000,000.00, con el objeto de contribuir al saneamiento financiero del Instituto y a la adquisición de activos que conforman su reserva técnica.

La suma de dichos instrumentos da lugar al monto de \$315,000,000.00 que el Instituto reconoce como saldo pendiente de cubrir a favor del Gobierno del Estado.

Esta Comisión advierte que la naturaleza jurídica de tales recursos no puede reducirse a una simple relación civil de deuda entre particulares, pues se trata de transferencias entre entes públicos vinculadas al sostenimiento de un régimen de seguridad social. Sin embargo, ello no impide que tales recursos sean documentados, reconocidos, registrados contablemente y, en su caso, regularizados mediante mecanismos jurídicos válidos.

El elemento determinante para la valoración legislativa consiste en que los recursos transferidos no se destinaron a fines distintos al ISSSTEZAC, sino a obligaciones vinculadas con prestaciones, ejecutorias judiciales, insuficiencia financiera y saneamiento del propio Instituto. De ahí que la dación en pago pueda considerarse jurídicamente conectada con el objeto de seguridad social, en tanto busca regularizar recursos previamente aplicados a obligaciones del sistema.

La operación, por tanto, no debe entenderse como una recuperación ordinaria de recursos públicos en favor del Gobierno, sino como la conclusión jurídica de una cadena de actos financieros destinados a sostener obligaciones inmediatas del Instituto, que conlleven al cumplimiento del fin jurídico que le dio origen: el pago de prestaciones del régimen de seguridad social.

NOVENO. COMPATIBILIDAD DE LA DACIÓN EN PAGO CON EL RÉGIMEN DE LA RESERVA TÉCNICA. La dación en pago es una figura jurídica mediante la cual el deudor entrega al acreedor una prestación distinta a la originalmente debida, con aceptación de éste, para extinguir una obligación. En el ámbito público, su utilización exige observar los principios de legalidad, competencia, finalidad pública, transparencia y adecuada administración del patrimonio.

Cuando la dación en pago involucra bienes afectos a un régimen de seguridad social, el estándar de análisis debe ser más estricto. La operación debe demostrar que no se trata de una disposición patrimonial desvinculada del objeto institucional, sino de un mecanismo que contribuye a preservar la finalidad de la reserva técnica.

En el caso que se analiza, la compatibilidad de la dación en pago con la reserva técnica se sostiene en diversos elementos, como a continuación se señala:

- La existencia de obligaciones documentadas a favor del Gobierno del Estado;
- El destino de los recursos previamente transferidos al pago de compromisos vinculados con la seguridad social;
- La existencia de avalúo comercial que reconoce un valor superior al monto del adeudo;
- La intervención de la Junta Directiva del ISSSTEZAC;
- La necesidad de autorización legislativa, y
- El contexto de insuficiencia financiera que justifica adoptar medidas extraordinarias de saneamiento para el cumplimiento de obligaciones inherentes al sistema de pensiones.

La reserva técnica protege el derecho a la seguridad social, pero esa protección no se agota en conservar formalmente un inmueble dentro del patrimonio del Instituto. La protección puede realizarse también mediante la sustitución razonable de un activo por reducción de pasivos, regularización financiera y recursos líquidos, siempre que el resultado de la operación permanezca vinculado al régimen de seguridad social.

Esta Comisión considera que la dación en pago es compatible con el régimen de reserva técnica cuando la operación se aprueba como una medida excepcional, individualizada, debidamente documentada y orientada al saneamiento del Instituto. Lo que sería incompatible con dicho régimen sería utilizar activos del Instituto para fines ajenos a su objeto, transmitirlos sin contraprestación razonable o convertir la reserva técnica en fuente ordinaria de financiamiento del Gobierno. Tales supuestos no son los que se desprenden del expediente sometido a consideración de esta instancia Soberana.

DÉCIMO. NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA MEDIDA. Toda medida que incide en el patrimonio afecto a derechos de seguridad social debe superar un análisis de razonabilidad constitucional. Esta Comisión estima que la operación propuesta persigue un fin constitucionalmente legítimo, consistente en contribuir al saneamiento financiero del ISSSTEZAC, regularizar obligaciones documentadas y preservar condiciones de continuidad del régimen de seguridad social.

La medida es idónea porque permite alcanzar objetivos concretos: extinguir un pasivo reconocido, ordenar la relación financiera entre el Instituto y el Gobierno del Estado, reconocer el valor comercial del inmueble, evitar la acumulación de obligaciones interinstitucionales y generar una diferencia económica a favor del ISSSTEZAC. Además, se

trata de una operación vinculada a recursos que previamente fueron aplicados a compromisos de seguridad social, por lo que existe conexión material entre el activo transmitido, el adeudo reconocido y el objeto del Instituto.

En cuanto a la necesidad, esta Comisión advierte que el contexto financiero del Instituto exige medidas extraordinarias. La insuficiencia de liquidez, el crecimiento del gasto pensionario, la existencia de ejecutorias judiciales y la necesidad de transferencias presupuestales revelan que el ISSSTEZAC enfrenta una situación que no puede atenderse únicamente mediante la administración ordinaria de ingresos y egresos. Si bien pueden existir alternativas generales de saneamiento, la dación en pago presenta una ventaja específica: permite resolver una obligación documentada con el propio ente público que transfirió recursos para atender compromisos inmediatos del Instituto, evitando mayores costos, tiempos e incertidumbre. Asimismo, brinda elementos para que los registros contables del ISSSTEZAC reflejen con mayor certidumbre su situación financiera y actuarial.

La proporcionalidad estricta exige ponderar la afectación patrimonial frente al beneficio institucional. La afectación consiste en la salida de un inmueble del patrimonio del ISSSTEZAC; el beneficio consiste en la extinción de un pasivo reconocido, la regularización de recursos

aplicados a obligaciones de seguridad social y la generación de una diferencia económica a favor del Instituto, que será destinada al fin primordial del régimen de seguridad social. En esa ponderación, esta Comisión estima que la operación puede considerarse proporcional porque no supone una transmisión gratuita, se basa en avalúo comercial, se vincula con obligaciones previamente documentadas y se inserta en un contexto financiero crítico.

La constitucionalidad de la medida, por tanto, no descansa en afirmar que la reserva técnica pueda utilizarse libremente, sino en acreditar que, en este caso concreto, la operación constituye una medida excepcional de administración patrimonial razonable, con finalidad pública, soporte documental, utilidad financiera y vinculación directa con el régimen de seguridad social.

DÉCIMO PRIMERO. VIABILIDAD JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA DESINCORPORACIÓN. Desde el punto de vista jurídico, la desincorporación de bienes pertenecientes a entes públicos exige competencia, procedimiento y causa pública. La iniciativa fue presentada por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado a solicitud del órgano descentralizado y acompañada por documentación relativa a la propiedad, libertad de gravamen, características físicas del inmueble, avalúos, dictámenes administrativos, certificación sobre valor histórico

o artístico, acuerdo de la Junta Directiva y convenios de pasivos que sustentan la operación.

La intervención de la Legislatura resulta indispensable porque el acto implica modificar la situación jurídica de un bien perteneciente a un ente público. Esta autorización legislativa no debe entenderse como una formalidad vacía, sino como un mecanismo de control democrático sobre una operación patrimonial de relevancia pública.

El expediente permite advertir que existe una causa pública identificable, que consiste en la necesidad de regularizar recursos transferidos al ISSSTEZAC para atender obligaciones vinculadas con seguridad social. También se advierte la existencia de un procedimiento institucional previo, en el que intervino la Junta Directiva del Instituto y se solicitó la autorización correspondiente para la desincorporación y posterior enajenación en modalidad de dación en pago.

Desde una perspectiva técnica, la operación se apoya en la identificación del inmueble, sus fracciones, medidas, colindancias, superficie construida, avalúos y documentación registral. Estos elementos permiten a la Legislatura conocer con precisión el bien materia de autorización y valorar la razonabilidad de la operación propuesta.

La viabilidad jurídica de la medida se fortalece, además, porque la operación no pretende afectar derechos individuales de personas trabajadoras, jubiladas o pensionadas, ni modificar condiciones pensionarias, ni reducir prestaciones, ni sujetar pagos a capacidad financiera. Se trata de un acto patrimonial entre entes públicos que debe ser evaluado en función de su contribución al saneamiento del Instituto y de su compatibilidad con la finalidad de la reserva técnica.

DÉCIMO SEGUNDO. LEGITIMACIÓN INSTITUCIONAL, COMPETENCIA Y REGULARIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD. Esta Comisión estima necesario analizar la regularidad competencial del procedimiento que dio origen a la presente iniciativa, toda vez que la autorización legislativa solicitada no deriva de una actuación unilateral o informal, sino de una secuencia de actos emitidos por los órganos y autoridades legalmente facultados para intervenir en la administración, disposición y desincorporación de bienes pertenecientes a una entidad pública paraestatal.

En primer término, debe precisarse que el ISSSTEZAC tiene la naturaleza de organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, en términos de la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Estado de Zacatecas, la Ley de las Entidades Públicas Paraestatales y su propia ley.

En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública establece las bases de organización de la Administración Pública Estatal Centralizada y Paraestatal; dispone que el Gobernador se auxiliará de dependencias y entidades para el ejercicio de sus atribuciones; reconoce que las entidades creadas por ley o decreto cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión; e identifica, en el artículo 48 al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas como organismo público descentralizado.

Por su parte, la Ley de las Entidades Públicas Paraestatales establece en su artículo 2 que las entidades paraestatales forman parte de la Administración Pública Estatal; que los organismos descentralizados pueden tener por objeto la prestación de servicios públicos o sociales, así como la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; y que dichas entidades gozan de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto, con sujeción a los sistemas de control previstos en la propia ley y en los ordenamientos aplicables.

Esta naturaleza jurídica resulta relevante, porque permite distinguir entre dos planos: por un lado, la titularidad patrimonial y autonomía

de gestión del Instituto; y, por otro, la intervención del Ejecutivo del Estado y de la Legislatura cuando el acto pretendido implica la desincorporación y posterior enajenación de un bien perteneciente a una entidad pública del sector paraestatal.

En ese sentido, el expediente acredita que la solicitud de desincorporación no se origina únicamente en la voluntad del Poder Ejecutivo, sino que parte de una determinación previa del órgano máximo de gobierno del ISSSTEZAC. Conforme a la Ley del Instituto, la Junta Directiva es el órgano máximo de gobierno del organismo y según el artículo 108, tiene, entre otras atribuciones, establecer las políticas generales y prioridades relativas a productividad, finanzas y administración general; expedir normas o bases generales para regular la disposición del activo fijo; establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles que el Instituto requiera para la prestación de sus servicios; examinar y autorizar operaciones relativas a inversiones de fondos del ISSSTEZAC; así como aplicar y hacer cumplir las disposiciones de su ley.

Asimismo, la Ley del ISSSTEZAC prevé reglas específicas para la validez de las sesiones y acuerdos de la Junta Directiva. Para que una sesión pueda realizarse y sus acuerdos sean válidos, se requiere la presencia de cuando menos cinco integrantes con derecho a voz y voto.

Además, tratándose de asuntos comprendidos en determinadas fracciones del artículo 108 de la Ley, entre ellas las relacionadas con reservas, informes, operaciones financieras y disposición patrimonial, el artículo 113 exige mayoría calificada, integrada por las dos terceras partes de las personas consejeras presentes en la sesión.

En el caso concreto, del expediente remitido se desprende que la Junta Directiva del ISSSTEZAC celebró sesión extraordinaria en la que, con la presencia de cinco integrantes, **aprobó por unanimidad** el acuerdo mediante el cual se autorizó al Director General a realizar los trámites necesarios para obtener de la Legislatura del Estado la desincorporación del inmueble materia del presente dictamen y su posterior enajenación en modalidad de dación en pago a favor del Gobierno del Estado. En consecuencia, la determinación del órgano de gobierno del Instituto satisface el estándar legal de quórum y votación exigido por la Ley, pues la unanimidad de las personas integrantes presentes supera la mayoría calificada requerida.

Este elemento reviste particular importancia institucional, ya que la autorización legislativa no se emite sobre una solicitud desvinculada del Instituto propietario del bien, sino sobre una operación previamente conocida, discutida y aprobada por su órgano máximo de gobierno, conforme a las reglas legales aplicables. La intervención de la Junta Directiva dota de regularidad interna al procedimiento,

acredita la voluntad institucional del organismo y permite sostener que la solicitud no desplaza la autonomía de gestión del ISSSTEZAC, sino que se construye a partir de una decisión formal del propio Instituto.

A su vez, la Ley del ISSSTEZAC reconoce al Director General facultades de administración y representación legal del organismo. Entre sus atribuciones se encuentran administrar y representar legalmente al Instituto; establecer medidas que permitan el óptimo aprovechamiento de sus bienes muebles e inmuebles; ejecutar los acuerdos dictados por la Junta Directiva; firmar escrituras públicas, títulos de crédito y documentación relativa a actos de traslación de dominio, contratos y convenios en general que celebre el ISSSTEZAC; así como asistir con voz a las sesiones de la Junta Directiva. En tal virtud, la actuación del Director General al solicitar la gestión correspondiente para llevar a cabo el trámite legislativo se encuentra vinculada a un acuerdo previo de la Junta Directiva y al ejercicio de sus facultades legales de representación y ejecución.

Ahora bien, tratándose de bienes de entidades del Poder Ejecutivo, la Ley de Bienes del Estado de Zacatecas y sus Municipios establece una regla específica de legitimación para acudir ante la Legislatura. De manera general, dicha Ley dispone que los entes públicos tienen la facultad de solicitar ante la Legislatura del Estado la autorización para desafectar, desincorporar o enajenar sus bienes; sin embargo, en su

artículo 24, fracción II, precisa que, en el caso de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, dichas solicitudes deberán ser suscritas por el Gobernador del Estado.

Esta previsión legal explica y justifica la intervención formal del Titular del Poder Ejecutivo en la presentación de la iniciativa. No se trata de que el Gobernador sustituya al órgano de gobierno del ISSSTEZAC en la decisión sobre el patrimonio del Instituto, sino de que la Ley de Bienes exige que, tratándose de entidades del Poder Ejecutivo, la solicitud de autorización legislativa sea suscrita por el Gobernador. En ese tenor, la propia Ley de Bienes confiere al Titular del Ejecutivo del Estado la atribución de solicitar a la Legislatura la desincorporación, desafectación y, en su caso, la autorización para la enajenación de bienes inmuebles y muebles del patrimonio de sus dependencias y entidades.

Dicho marco debe interpretarse de forma sistemática con los artículos 60, fracción II, y 72 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. El primero reconoce al Gobernador del Estado el derecho de iniciar leyes y decretos; el segundo deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en la persona titular de la gubernatura. De igual forma, conforme a la legislación orgánica de la Administración Pública Estatal, el Gobernador ejerce sus atribuciones con auxilio de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública

Centralizada y Paraestatal. Por ello, la presentación de la iniciativa por parte del Titular del Ejecutivo constituye el cauce jurídico idóneo para someter a consideración de la Legislatura la autorización requerida.

Desde esta perspectiva, el procedimiento seguido guarda coherencia con el diseño normativo aplicable, en tanto primero, el órgano máximo de gobierno del ISSSTEZAC adopta el acuerdo correspondiente; luego, el Director General, como representante legal y ejecutor de los acuerdos de la Junta Directiva, solicita la gestión institucional necesaria; y posteriormente, el Gobernador, en ejercicio de su facultad constitucional de iniciativa y de la atribución específica prevista en la Ley de Bienes, presenta la iniciativa o solicitud ante la Legislatura.

Asimismo, debe destacarse que la Ley de Bienes exige que la desincorporación de bienes del patrimonio de los entes públicos sea aprobada por la Legislatura del Estado, previa solicitud del titular del ente público propietario del bien a desincorporar. Tratándose de entes públicos cuyo titular recae en un órgano colegiado, la propia ley exige acuerdo aprobado por la mayoría de las personas integrantes presentes; y, en el caso de organismos paraestatales, acuerdo de mayoría de los miembros presentes en sesión del órgano de gobierno, en el que se justifique la necesidad de la desincorporación. En el expediente, dicho requisito se encuentra satisfecho mediante el

acuerdo de la Junta Directiva aprobado por unanimidad de los presentes.

Además, la solicitud se acompaña de la documentación requerida por el artículo 64 de la Ley de Bienes, tales como título de propiedad; certificado de libertad de gravamen; superficie, medidas, linderos y ubicación del inmueble; valor catastral; valor comercial deducido de dictamen pericial; dictamen de que el inmueble no está ni estará destinado a un servicio público estatal o municipal; certificación de la Junta de Monumentos respecto de la inexistencia de valor arqueológico, histórico o artístico que sea necesario preservar; acuerdo del órgano de gobierno; especificación de la modalidad de enajenación; y elementos relativos a la operación propuesta.

Este conjunto de actos y documentos permite concluir que la solicitud cumple con una cadena de legitimación institucional suficiente. La voluntad del Instituto se expresa a través de su Junta Directiva; la ejecución y gestión administrativa se canaliza por conducto de su Director General; la solicitud legislativa se formaliza por el Gobernador, conforme lo exige la Ley de Bienes para las entidades del Poder Ejecutivo; y la decisión final corresponde a la Legislatura del Estado, como órgano competente para autorizar la desincorporación.

Por tanto, la intervención del Ejecutivo del Estado en la presentación de la iniciativa, constituye el cumplimiento de una exigencia legal expresa. La procedencia formal de la solicitud descansa en que la operación fue previamente aprobada por el órgano máximo de gobierno del Instituto, con la votación requerida por la Ley; fue gestionada por el Director General en ejercicio de sus facultades de representación y ejecución; y fue presentada ante esta Legislatura por el Titular del Ejecutivo, en ejercicio de la facultad constitucional de iniciar decretos y de la atribución específica que le confiere la Ley de Bienes para solicitar la desincorporación y enajenación de bienes pertenecientes a las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

En consecuencia, esta Comisión estima que la iniciativa satisface los requisitos de competencia, legitimación y regularidad procedimental exigibles para que la Legislatura del Estado conozca y resuelva sobre la autorización solicitada, sin perjuicio del análisis sustantivo que corresponde realizar respecto de la finalidad pública de la operación, su vinculación con el régimen de seguridad social, su razonabilidad financiera y su compatibilidad con el régimen de reserva técnica del ISSSTEZAC.

DÉCIMO TERCERO. VIABILIDAD FINANCIERA Y SANEAMIENTO

INSTITUCIONAL. Desde el punto de vista financiero, la operación debe analizarse no solamente por el valor del inmueble, sino por su efecto integral sobre la posición del ISSSTEZAC. El Instituto reconoce un saldo pendiente a favor del Gobierno del Estado por \$315,000,000.00, derivado de recursos que fueron aplicados a compromisos relacionados con su operación de seguridad social. La dación en pago permitiría extinguir dicho pasivo y, al existir un valor comercial superior, generar una diferencia a favor del Instituto.

La extinción de pasivos es una forma de saneamiento financiero. En instituciones con presión de liquidez, la reducción de obligaciones documentadas puede ser tan relevante como la captación inmediata de recursos, porque mejora la posición contable, ordena relaciones interinstitucionales, reduce incertidumbre financiera y permite concentrar esfuerzos administrativos en el cumplimiento de obligaciones sustantivas.

Asimismo, la operación debe valorarse a la luz del desempeño del activo. Si un inmueble destinado a actividad hotelera no genera los rendimientos esperados, requiere gastos de operación elevados o representa una carga financiera para el Instituto, su permanencia en el patrimonio no necesariamente fortalece al sistema. La administración responsable de la reserva técnica exige evaluar no solo

el valor nominal de los activos, sino su productividad, liquidez, costo de mantenimiento, riesgo operativo y contribución real al objeto institucional.

Bajo esta perspectiva, la dación en pago puede constituir una decisión financieramente razonable si permite sustituir un activo no líquido o de limitada utilidad financiera por saneamiento de pasivos y recursos a favor del Instituto. La racionalidad económica de la operación no debe medirse únicamente por la conservación formal del inmueble, sino por su contribución efectiva a la estabilidad del ISSSTEZAC.

Esta Comisión estima que la operación es financieramente viable en tanto no implica una disminución patrimonial sin contraprestación, se sustenta en avalúo comercial, extingue obligaciones documentadas y deriva de recursos previamente aplicados a fines de seguridad social. En consecuencia, puede considerarse una medida de saneamiento parcial compatible con la situación financiera del Instituto.

DÉCIMO CUARTO. CONCLUSIÓN DE LA VALORACIÓN. Por las razones expuestas, esta Comisión estima procedente aprobar en sentido positivo la iniciativa que autoriza la desincorporación del inmueble conocido como Hotel Parador, propiedad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de

Zacatecas, para su posterior enajenación en modalidad de dación en pago a favor del Gobierno del Estado de Zacatecas.

La procedencia de la autorización se sustenta en que la operación cuenta con finalidad pública, soporte documental, intervención de los órganos competentes, avalúo comercial, reconocimiento de obligaciones, vinculación con recursos previamente aplicados a compromisos de seguridad social y justificación financiera dentro de un contexto de insuficiencia del Instituto.

Esta Comisión considera que la disposición del inmueble puede ser compatible con el régimen de reserva técnica, siempre que se entienda como una medida excepcional de administración patrimonial orientada al saneamiento del ISSSTEZAC y no como una autorización general para disponer de activos del sistema. La reserva técnica no se protege únicamente mediante la inmovilidad de sus bienes, sino mediante su administración responsable en función del derecho humano a la seguridad social.

Asimismo, la operación es compatible con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no condiciona prestaciones a la capacidad financiera del Instituto ni traslada a las personas derechohabientes los efectos de la insuficiencia institucional; por el contrario, constituye una medida patrimonial encaminada a ordenar

recursos previamente utilizados para cumplir obligaciones de seguridad social.

En consecuencia, la aprobación del presente Decreto debe entenderse como una medida extraordinaria, concreta y jurídicamente acotada de saneamiento financiero y patrimonial, orientada a preservar la continuidad del régimen de seguridad social y a fortalecer la responsabilidad institucional en torno al ISSSTEZAC.

DÉCIMO QUINTO. DE LA DOCUMENTACIÓN ALLEGADA A LA INICIATIVA. Se adjunta a la solicitud la siguiente documentación:

- Copia certificada del Acta Trece mil ciento noventa y ocho inserta en el Volumen Doscientos ochenta y cinco expedida en fecha 1 de octubre de 2002, en la que el Licenciado Tarsicio Félix Serrano Notario Público No. Siete del Estado, hace constar el Contrato de Compraventa que otorgan por una parte en calidad de Vendedora, la institución bancaria denominada “BBVA BANCOMER, SOCIEDAD ANÓNIMA, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE, GRUPO FINANCIERO BBVA BANCOMER, representada por los señores Ramón Juvenal Garza de Luna y José de Jesús Delgado Saucedo y como comprador el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas representado por el señor J. Jesús Alba Rodríguez en su

calidad de Director General, respecto de un predio ubicado en la calle lateral de la Calzada Héroes de Chapultepec, en el Fraccionamiento Lomas de la Soledad, donde se ubica la unidad Hotelera que era conocida como HOTEL ARISTOS ZACATECAS con superficie de Veintiocho mil novecientos cuarenta y un metros ochenta y cinco decímetros cuadrados. Instrumento inscrito bajo el número 30, folio 138-141 inserto en el volumen 797, libro primero, sección primera, de fecha 21 de octubre de 2002.

- Certificado No. 192240 expedido por la Dirección de Catastro y Registro Público de Gobierno del Estado, en el sentido de que en un lapso de más de veinte años anteriores a la fecha, se encuentra libre de gravamen la propiedad materia de la presente solicitud
- Plano del predio.

Avalúo comercial expedido por el Colegio de Valuadores del Estado de Zacatecas, quienes asignan al inmueble en cuestión, la cantidad de \$364,320,043.64 (trescientos sesenta y cuatro millones trescientos veinte mil cuarenta y tres pesos 64/100 m.n.).

- Avalúo catastral del inmueble expedido por la Dirección de Catastro y Registro Público del Estado, que asciende a la cantidad de \$ 328,713,520 (trescientos veintiocho millones setecientos trece mil

quinientos veinte pesos 00/100 m.n.).

- Oficio número 1070 expedido en fecha 03 de noviembre de 2025 por la Arquitecta Luz Eugenia Pérez Haro, Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial, en el que dictamina que el inmueble no está ni estará destinado a un servicio público estatal o municipal.
- Oficio No. DG-095/2026 expedido en fecha 26 de mayo de 2026 por la Doctora Raquel Ciceley Toribio Rivas, Directora General de la Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas, que certifica que el inmueble materia de la solicitud, no tiene ningún valor arqueológico, histórico o artístico que sea necesario preservar.
- Sesión extraordinaria celebrada en fecha 9 de junio de 2025 por la junta directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, en la que se desprende el Acuerdo 3664/085/2025 JDI, en la que la junta autoriza a la Dirección General a desincorporar de su patrimonio un bien inmueble denominado “Hotel Parador”.

De conformidad con la parte considerativa que antecede y las constancias documentales que obran en el expediente, esta Comisión

Legislativa eleva al Pleno de esta Asamblea Popular, nuestra opinión en el sentido de que se autorice al multicitado Instituto, la desincorporación de su patrimonio de un bien inmueble, cuyas superficie, medidas y colindancias han quedado precisadas en el presente dictamen, para su posterior enajenación en calidad de dación en pago, en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 70, 106 y 107 del Reglamento General del Poder Legislativo, es de proponerse y se propone:

PRIMERO. Se autoriza al Ejecutivo del Estado la desincorporación del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, el inmueble descrito en los considerandos precedentes del presente instrumento, para su posterior enajenación en la modalidad de dación en pago en favor del Gobierno del Estado de Zacatecas, por las razones, resultados actuariales y términos estipulados en este Instrumento.

SEGUNDO. Al momento de la formalización de la escritura ante Notario Público, el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas,

entregará al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, por conducto de su Representante Legal, la diferencia de la cantidad entre el valor comercial del inmueble y la otorgada como adelanto de aportaciones y transferencia de recursos presupuestales.

Los gastos que se originen con motivo de la formalización de la enajenación en la modalidad de Dación en Pago correrán a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, salvo las exenciones previstas en las disposiciones normativas aplicables.

TERCERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado.

Así lo dictaminaron y firman las Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Zacatecas a treinta de junio del año dos mil veintiséis, siendo aprobado por mayoría de votos, con el voto de calidad de la Presidenta de la Comisión, ejercido en los términos del artículo 72 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

A T E N T A M E N T E

**COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA
ZACATECAS, ZACATECAS, A 30 DE JUNIO DE 2026**

DIP. RUTH CALDERÓN BABÚN
PRESIDENTA

DIP. MA. TERESA LÓPEZ
GARCÍA
SECRETARIA

DIP. MARCO VINICIO FLORES
GUERRERO
SECRETARIO

DIP. LYNDIANA ELIZABETH
BUGARÍN CORTÉS
SECRETARIA

DIP. JOSÉ DAVID GONZÁLEZ
HERNÁNDEZ
SECRETARIO

DIP. ALFREDO FEMAT BAÑUELOS
SECRETARIO

2.2

Segunda lectura discusión y aprobación en su caso, del dictamen de respecto de diversas iniciativas de Decreto que reforman, adicionan y derogan el Código Penal para el Estado de Zacatecas. Que presenta la comisión de Justicia.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia le fue turnada para su estudio y dictamen, una iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el Código Penal para el Estado de Zacatecas.

Vista y estudiada que fue la referida iniciativa, sometemos a la consideración del Pleno el presente dictamen, con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 28 de octubre del año 2024, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Guadalupe Isadora Santiváñez Ríos.

Dicha iniciativa, por razones que desconocemos, fue turnada a la Comisión de Justicia través del memorándum No. 0124 para su estudio y dictamen correspondiente. La autora justificó su iniciativa con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

PRIMERO. La violencia y el crimen organizado son realidades preocupantes en muchas regiones de México, y Zacatecas no es la excepción. Ante este panorama, es fundamental adoptar medidas que permitan prevenir y combatir delitos que afectan a la población. Una de estas medidas es la tipificación de la posesión o portación de ponchallantas, dispositivos que, aunque a menudo son vistos como objetos inofensivos, tienen el potencial de facilitar acciones delictivas graves.

SEGUNDO. La violencia y el crimen organizado en Zacatecas han alcanzado niveles alarmantes, afectando la seguridad y el bienestar de sus habitantes. En este contexto, se hace urgente la implementación de medidas que refuercen la legalidad y la protección de los ciudadanos. La tipificación de la posesión o portación de ponchallantas es una acción que puede contribuir de manera significativa a la disminución de delitos relacionados con la delincuencia vehicular y otros actos delictivos que afectan la paz social.

TERCERO. En los últimos años, Zacatecas ha experimentado un aumento en delitos como el robo de vehículos y el asalto a mano armada. Los ponchallantas se han convertido en herramientas comunes entre los delincuentes, permitiéndoles inutilizar automóviles para llevar a cabo sus ilícitos. Este fenómeno no solo representa una pérdida económica para las víctimas, sino que también impacta en la calidad de vida de la población al generar un ambiente de inseguridad.

- **Estadísticas de Delitos Relacionados:** Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública, el robo de vehículos en Zacatecas ha aumentado un 30% en el último año, siendo el uso de ponchallantas un factor recurrente en estos incidentes.
- **Testimonios de Víctimas:** Muchas personas han reportado experiencias traumáticas relacionadas con el uso de ponchallantas, lo que ha llevado a una disminución en la confianza en la seguridad pública.
- **Percepción de Inseguridad:** Encuestas realizadas por organizaciones locales indican que más del 70% de la población en Zacatecas se siente insegura al transitar por las carreteras del Estado, especialmente aquellas más afectadas por la delincuencia organizada. La presencia de ponchallantas en las carreteras es un factor que alimenta esta percepción.

CUARTO. La tipificación de la posesión o portación de ponchallantas tiene múltiples beneficios para la seguridad pública:

- **Prevención de Delitos:** Al considerar la posesión o portación de ponchallantas como un delito, se disuade a posibles infractores. La posibilidad de enfrentar sanciones puede hacer que los delincuentes piensen dos veces antes de llevar estos dispositivos.
- **Facilitación del Trabajo a Elementos de Seguridad Pública:** Los cuerpos de la Seguridad Pública del Estado, pueden actuar con mayor contundencia al identificar a individuos en posesión y/o portación de

ponchallantas. Esto puede ser un indicativo de intenciones delictivas y permitir una intervención oportuna.

- **Refuerzo de la Cultura de Legalidad:** Establecer sanciones claras envía un mensaje a la población sobre la importancia de la legalidad y el rechazo a la violencia. Fomenta la denuncia y la colaboración ciudadana en la lucha contra el crimen.

QUINTO. La tipificación de la posesión o portación de ponchallantas en Zacatecas es una medida necesaria y urgente que busca fortalecer la seguridad pública. Este enfoque no solo se enfoca en la sanción, sino también en la prevención y disuasión de delitos. Al adoptar esta legislación, el estado puede enviar un mensaje claro de que la violencia y la delincuencia no serán toleradas.

Esta propuesta debe ser considerada de manera seria y urgente, no solo como un mecanismo de control, sino como un paso hacia la construcción de una sociedad más segura y pacífica. Se invita a las autoridades estatales y locales a iniciar un proceso de discusión y análisis sobre esta problemática y a implementar las acciones necesarias para proteger a la ciudadanía.

Comparativo entre el Texto Vigente y Texto Propuesto.

Dada la exposición antes realizada, y para efectos de mayor claridad, a continuación, se presenta un cuadro comparativo que muestra el texto vigente, en contraste con el texto que se propone mediante la presente iniciativa:

[Cuadro comparativo sobre el texto vigente y el contenido de la iniciativa]

SEGUNDO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 26 de noviembre del año 2024, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por Jaime Manuel Esquivel Hurtado, Maribel Villalpando Haro, José Luis González Orozco y Saúl de Jesús Cordero Becerril, diputada y diputados de esta Legislatura, respectivamente.

Por acuerdo de la Presidenta de la Mesa Directiva, al día siguiente de su lectura, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. 0200 para su estudio y dictamen

correspondiente. Quienes suscribieron justificaron la propuesta con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Hace unos días, en su visita al Estado de Zacatecas, la Presidenta de la República Dra. Claudia Sheinbaum Pardo, reconoció la gran labor que ha hecho el Gobernador del Estado, Lic. David Monreal Ávila, y los integrantes de la mesa para la construcción de paz en el Estado. La misma distinción fue replicada en la conferencia matutina del día 11 de octubre de 2024 a nivel nacional.

La primera mandataria señaló que los homicidios dolosos en la entidad se habían reducido casi el 70% y, con ello, una serie de delitos que están relacionados, como podrían ser las amenazas, el secuestro, los robos, entre otros. En esta labor que se ha venido desplegando por parte de las autoridades estatales, en coordinación con autoridades municipales y fuerzas federales (Guardia Nacional, Ejército y Marina), los policías de la entidad han sido un eslabón clave.

Desde el inicio de esta administración se puso en marcha una estrategia integral y eficiente, que atendiera las causas sociales que motivaban las conductas antisociales y dejaban en estado de vulnerabilidad los jóvenes para caer presa de la delincuencia, pero no sólo se trabajó en la recomposición del tejido social, también se implementaron acciones de inteligencia y coordinación entre niveles de gobierno y, además, se enfocaron esfuerzos presupuestales en fortalecer las capacidades institucionales de las corporaciones policiales; profesionalizándolas, dotándolas de mejor adiestramiento y equipo táctico y elevando su salario y otorgando mejores prestaciones sociales.

¡Los resultados, sin echar las campanas al vuelo, están a la vista! Por lo mismo, tenemos que seguir avanzando en esta ruta de restablecer la seguridad pública y, con ello, salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el

patrimonio de las personas en Zacatecas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

En esta labor el cuidar y proteger a las y los policías, así como a sus familiares más cercanos como lo serían, sus hijos e hijas, su esposa o esposo, concubina o concubinario, sus padres o hermanos, con mecanismos jurídicos, es crucial.

En aras de hacer realidad ello, se propone a esta Asamblea la presente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 258 Ter; se adiciona un quinto párrafo al artículo 261, recorriéndose en su orden los subsecuentes; y se adiciona la fracción X al artículo 301, todos del Código Penal para el Estado de Zacatecas, a fin de incrementar las penas mínimas y máximas, a quien o quienes amenacen, extorsionen, lesionen o asesinen a un policía o algún familiar de ellos al momento de estar en activo y cumplir con las acciones propias de su deber.

A manera de ejemplo, con estos cambios propuestos a quien cometa el delito de homicidio en contra de algún policía o de un familiar cercano y de los que se enlistan en el tipo penal, será sancionado con una pena de 20 a 40 años de prisión, en el entendido de que será causa agravante que se atente contra la vida de un policía en Zacatecas.

Hoy que somos mayoría, no sólo hablo por la coalición de juntos haremos historia, conformada por amigos y amigas de los Grupos Parlamentarios de MORENA, PT y Verde, sino también por los demás amigos y amigas de las diferentes fuerzas políticas pero que nos une un objetivo común: que la paz y la tranquilidad regresen a nuestro amado Zacatecas, es que esperamos que esta propuesta sea aprobada y se dictamine a la brevedad.

Hay una deuda con las y los policías zacatecanos, que en algún momento de su trabajo se han visto afectados en su persona, patrimonio, dignidad y familia. El daño producido contra quienes ayudan a garantizar la seguridad pública, debe ser prevenido y sancionado por el Estado, a fin de reconstruir la confianza de

ellos y sus familiares, de tener mayor certeza de que cualquier ataque al momento de desempeñar su labor será sancionado no quedará impune.

TERCERO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al día 13 de mayo del año 2025, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se derogan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Marco Vinicio Flores Guerrero.

Por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, al día siguiente de su lectura, la iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. 0604 para su estudio y dictamen correspondiente. Su autor justificó la propuesta con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con Aquiles Flores Sánchez en su libro “La Libertad de Expresión Extrajudicial de jueces y juezas y la apariencia de imparcialidad”, la libertad de expresión equivale a la prohibición de toda forma de censura, es decir, que no se debe acallar a ninguna persona como participe de todo tópico social, cultural, científico, religioso, entre muchos otros, menos aún en los concernientes a la cosa pública atinentes al Estado y gobierno, pero también implica que no se deben prohibir los contenidos materia de la expresión.

Transcribiendo a dicho autor, tal libertad incide en muchas otras porque como todo derecho fundamental que se caracteriza por el principio de interdependencia, con la expresión se permite el desarrollo educativo, cultural, democrático, salud, económico, entre otros aspectos de la vida humana y de la sociedad; en ese sentido, la libertad de expresión tiene cierta preferencia jerárquica entre los derechos humanos -como sucede igualmente con el propio derecho a la vida o a la salud-, ya que sirven de artífices o instrumentos básicos para catapultar el desarrollo de otras libertades.

Como manifestación del ser humano, la libertad de expresión es ínsita a las personas por su carácter social, en el sentido de la necesidad de interrelacionarse a través de ella, y con la cual se pretende transmitir la opinión, pensamiento, ideas y cualquier otra información de contenido comunicativo para conseguir fines o simplemente para compartir percepciones subjetivas del mundo y de la vida.

De modo que la libertad de expresión exige como presupuesto lógico la materialización, es decir, que si bien hay una conexión consecuente entre libertad de pensamiento y manifestación -eo ipso-, es más relevante la concreción material de la expresión, ya que cuando ello sucede se objetiva el pensamiento mediante una acción u omisión comunicable y, por ende, se erige como factor transformador de la realidad. Lo importante, señala Flores Sánchez, es convertir el pensamiento interior en un mensaje comunicable para otras personas, para que con ello se logre la transformación o alteración de la realidad fáctica.

Otro ámbito dual de la libertad de expresión consiste en que además de ser un derecho de la persona en lo individual, lo es también de la sociedad, porque tiene repercusión democrática ya que con él se hace posible que las personas participen en el debate democrático mediante la crítica en relación con las acciones de gobierno y en general de la actividad del Estado, lo cual permite el desarrollo social.

Lo anterior así lo ha corroborado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la Opinión Consultiva OC-5/85, en cuya parte conducente se dice que:

“ la libertad es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una conditio sine qua non para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, todos los que desean influir al público”.

En términos de la investigación realizada por el mismo autor, el origen de la libertad de expresión -como derecho o prerrogativa- surgió en Inglaterra con motivo de las manifestaciones realizadas por los miembros del parlamento contra el monarca; propiamente fue reconocido por la Cámara de los Lores en 1668 bajo el alcance de que las palabras sediciosas en parlamento no podrían ser castigadas, para posteriormente consagrarse en la Declaración de Derechos aunque solo limitado para los parlamentarios, esto es, no de modo general o universal para beneficio de toda persona.

La concepción del derecho a la libertad de expresión originalmente tuvo como fundamento la protección de la dignidad del ser humano en el libre desarrollo de su personalidad,⁸³ para hacer posible el ejercicio de su racionalidad y autonomía, de modo que se erigió como una barrera frente a la intromisión estatal. Tal visión es la que caracterizó a dicho derecho como uno de índole subjetivo de base individualista desde el siglo XIX.

Posteriormente evolucionó hacia una concepción de enfoque social, esto es, como un beneficio de la persona en lo individual, pero con incidencia en la colectividad respecto al mantenimiento del sistema democrático de gobierno a través de su preferente ejercicio frente a cualquier otro derecho o bien jurídico-constitucional, siempre y cuando con lo expresado se contribuyera a la formación de la opinión pública respecto al desempeño del gobierno.

Laly Weymouth en su libro “Thomas Jefferson. El hombre... su mundo... su influencia”, citado por Flores Sánchez, señaló que previo a la independencia de Estados Unidos de América-, Thomás Jefferson sostuvo que la opinión de las personas como integrantes del elemento “pueblo” de una nación debía respetarse y permitirse como medio de vigilancia del gobierno; sostuvo además que a través de la libertad de expresión el pueblo se ilustraba y adquiría la información necesaria para corregir desviaciones y errores de los gobernantes, e igualmente que el libre intercambio de ideas permitía la adquisición de conocimiento etiológico de los problemas, por lo que no era válida la imposición de censuras.

Sobre este derecho existe un amplio marco en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De forma puntual nos referiremos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y al Pacto de San José, a saber:

a) Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 19 señala:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

b) artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) salvaguarda este derecho y amplía su margen de protección al prohibir expresamente restricciones indirectas en su ejercicio y al acotar la censura previa sólo para proteger derechos de terceros y por razones de seguridad nacional y orden público:

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, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Así, la protección al derecho de la libertad de expresión se concatena con todos los derechos y con todas sus expresiones buscando que las normas y actuaciones de las autoridades públicas lo protejan, respeten, garanticen y promuevan, buscando ajustar lo necesario para que se cumpla la perspectiva de derechos humanos.

Como da cuenta la historia de nuestro país, las causas penales han servido en incontables veces para restringir, castigar, perseguir e inhibir la libertad de expresión y el ejercicio de la prensa y periodismo. Por ello, es necesario abordar una reforma al Código Penal para el Estado de Zacatecas, para desterrar disposiciones que han sido plenamente analizadas tanto por la doctrina, como por la jurisprudencia nacional e internacional, concluyendo que resultan tipos penales contrarios al ejercicio del derecho humano que nos ocupa en esta iniciativa.

El Comité de Derechos Humanos considera que el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y las limitaciones y restricciones a la misma determinan el ámbito real del derecho de la persona.

En cuanto a las sanciones por los excesos que en el ejercicio de la libertad de expresión afecten el honor o la reputación de las personas, el principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108° período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000, establece lo siguiente:

[...] La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

[...]”

El principio anterior cimienta la consideración de que la protección del honor de las personas debe implicar acciones que no involucren el ámbito penal para sancionar los excesos cometidos en el ejercicio de la libertad de expresión. La doctrina en la materia ha hecho énfasis en los casos que en el ejercicio de la libertad de expresión se considera que se daña la imagen de los servidores públicos de los Estados o de los Estados en sí mismos, porque ha sido en estas situaciones que los gobiernos reaccionan con mayor fuerza, mediante acciones

que restringen y deliberadamente atacan la libertad de expresión de las personas.

Con base en lo anterior se revisa el Código Penal local y se identifican tres tipos penales sobre los que ya se ha pronunciado el Máximo Tribunal del país, en cuanto a su relación con el derecho humano a la libertad de expresión, el cual como sabemos no es absoluto, si debe ser protegido; estableciendo que el honor es una cuestión de índole civil.

Así, de la mano con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, a través de su representación en México, se identificaron tres tipos penales: “halconeo”, ultrajes y calumnia. A continuación, se desglosa el análisis constitucional de cada uno de ellos y la pertinencia de su deorganización en lo local.

“Halconeo”

Artículo 141 Ter vigente, establece que “Se impondrá prisión de dos a ocho años y multa de cien a doscientas cuotas, al que ejecute cualquier acto para obtener, transmitir o difundir información sobre la ubicación, logística, acciones o estado de fuerza de las corporaciones de seguridad pública o de procuración de justicia, con el ánimo de impedir o evadir su intervención, en beneficio de una asociación o banda de las que refiere el artículo 141 de este Código.”

Esta redacción que resultó similar con la de otras entidades Federativas como Chiapas, Michoacán y Guanajuato, que fueron sujetas de revisión constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus Salas, y que concluyeron en una declaratoria de inconstitucionalidad a la luz del derecho humano a la libertad de expresión. A continuación, se citan los aspectos más relevantes de las Acciones de Inconstitucionalidad 11/2013 y 09/2014 y de los Amparos en revisión 482/2014 y 492/2014:

El artículo describe como conducta el núcleo central del derecho a la información: el obtener y proporcionar información, lo que necesariamente incluye también la búsqueda de la misma. En específico, es importante destacar que la Corte Interamericana ha destacado que “quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás (...)”¹.

Para esta Primera Sala es claro que el artículo analizado impone una limitación al derecho de acceso a la información –a todas las personas–, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de obtener y proporcionar cierto tipo de información en poder de

¹ Corte IDH, Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238. párr. 42. Ver también *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 109.

autoridades estatales, relativas al ejercicio de sus funciones de derecho público.

Para esta Primera Sala, además, la norma impugnada restringe el goce del núcleo esencial del derecho de acceso a la información, ya que, en su enunciación crea un efecto amedrentador (chilling effect), al criminalizar la discusión pública de un fragmento de la actividad del poder público que idealmente se debería ubicar en el centro de la evaluación de la sociedad como es la seguridad pública (core speech) y no se limita a restringir aspectos incidentales o periféricos al discurso.

En consecuencia, corresponde a esta Sala verificar la limitación al derecho cumple con las exigencias constitucionales y convencionales precisadas en el capítulo anterior.

En cuanto a la finalidad perseguida con la norma impugnada –que, en el caso concreto, ya está establecida en una ley–, esta Primera Sala observa que la restricción de la medida persigue un fin legítimo, pues pretende proteger la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función que desempeñan los tres niveles de gobierno y que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas².

Es importante destacar que en la exposición de motivos del artículo referido, el legislador local subrayó que los miembros de las instituciones de seguridad pública realizan sus labores “con el inconveniente de que son vigilados por una u otras personas, quienes se adelantan e informan a los delincuentes de las actividades programadas o por realizar”, precisando que “la función de un ‘halcón’ consiste en vigilar las actividades de personas o instituciones que amenacen la estabilidad de la organización criminal a la cual pertenece”. Y concluyó que la medida “busca no solo proporcionar mejores condiciones de operatividad de todos los funcionarios que laboran dentro de la Seguridad Pública, sino también protegerlos de los ataques de la delincuencia común y organizada”³.

Para esta Primera Sala, tales objetivos se insertan, prima facie, dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados referentes al “interés público” y al “orden público”, respectivamente, pues existe interés de la sociedad en que las funciones que tienen

² Artículo 21.- (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...)

³ Exposición de motivos de la reforma de 1º de mayo de 2013, al artículo 398 Bis al Código Penal para el Estado de Chiapas.

encomendadas las instituciones de seguridad pública sean desempeñadas de forma adecuada y en condiciones de seguridad para sus miembros. Así pues, la medida persigue una finalidad legítima, que es, lato sensu, proteger la seguridad pública y, stricto sensu, permitir a las fuerzas de seguridad operar y evitar ser atacados.

No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que la norma no es clara ni precisa desde el punto de vista material, pues las conductas punibles son ambiguas. Además, tal como se desarrollará, la restricción no está orientada a satisfacer los intereses públicos que se pretenden proteger (necesidad) y la restricción impuesta no es la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información (idoneidad). Todo ello, a su vez y como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad de las normas penales⁴.

Esta Primera Sala considera que en relación con el anterior párrafo hay tres puntos principales a tomar en consideración y que hacen que la norma no pase el test estricto de constitucionalidad: (i) la referencia a la información confidencial o reservada que reenvía a otras normas; (ii) que se establece que el propósito de la conducta es que dicha información iba a permitir que se cometiera un delito o de que quien cometía un delito no fuera detenido; y (iii) que el tipo penal es abierto cuando establece que la información es para evitar una detención al haber cometido un delito (sin importar cuál), o para evitar llevar a cabo una “actividad delictiva” (sin importar cuál).

(i) Información reservada

El artículo impugnado se refiere a la obtención y proporción de “información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas”, y refiere que se entenderá como confidencial o reservada a la que “en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, tenga dicha naturaleza”. Esta Primera Sala considera que dicha restricción, tal como se encuentra enunciada en el artículo, incumple con los estándares sobre acceso a la información. Veamos.

⁴ Esta Suprema Corte ha sostenido que el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal no solo contiene un criterio interpretativo estricto para los juzgadores al momento de imponer una pena, sino también una obligación para el legislador de tipificar adecuadamente las conductas que considere delictivas, lo cual se deduce de la exacta aplicabilidad de la ley penal. Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de Pleno P./J. 33/2009, registro de IUS 167445, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1124, bajo el siguiente rubro: NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Ver también la tesis jurisprudencial por reiteración de la Primera Sala 1a./J.54/2014 (10a.), Registro de IUS 2 006 867, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 13, de rubro: PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

Como ya ha establecido la Sala, si bien una de las posibilidades para reservar información es cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública, no toda la información relacionada con actividades desempeñadas en operativos, investigación y persecución de delitos –particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos– puede ser restringida por el interés público, pues no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública⁵.

Así pues, las autoridades están obligadas, por regla general, a proporcionar la información pública en su poder, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijan las leyes. Como se advirtió en el capítulo previo, el principio de máxima publicidad en materia de acceso a la información admite muy pocas excepciones, por lo que cuando se está en alguna de ellas es necesario que las mismas estén debidamente fundadas y motivadas.

En ese sentido, si bien el artículo impugnado prima facie no impone una reserva absoluta al tipo de información que se obtiene y proporciona, puesto que la delimita a información reservada o confidencial, lo cierto es que al remitir, en general, a otras normas, de forma genérica hace imposible, en los hechos, que una persona que esté buscando información de interés público sepa, ex ante, que aquélla es reservada o confidencial y que, además, supere la prueba de daño⁶. En consecuencia, esta Sala considera que la enunciación

⁵ Amparo directo 3/2011. Ponente: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Además ver: Tesis aislada 1a. CLX/, registro de IUS 2003632, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 551, con los siguientes rubro y texto: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. Si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo.”

⁶ La prueba de daño implica cuestionar, tomando en cuenta elementos objetivos, si existe un riesgo real de ocasionar un daño presente, probable y específico en caso de que se hiciera pública determinada información. El riesgo de daño sustancial a los intereses que se pretende proteger debe quedar plenamente identificado y demostrado. Solo cuando ese daño sea mayor que el interés público, se justificará una reserva a la información.

Al respecto, ya esta Sala ha establecido que la prueba de daño “consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no. (...) La limitación (al acceso a la información) debe vincularse con la prueba de daño, de una manera objetiva, en tanto que la divulgación de la información ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que

relacionada con el tipo de información a la que hace referencia el artículo impugnado constituye, en la práctica, una obstrucción a priori de la búsqueda de información.

A lo anterior habría que agregar que la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, a la que remite el artículo impugnado para determinar qué información es reservada o confidencial, establece que las autoridades obligadas a brindar información pública “contemplarán en sus reglamentos o acuerdos de carácter general (...) los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial”⁷, y agrega que la clasificación de reserva de la información procederá cuando “se trate de información, cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública” y cuando “su divulgación pueda causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos (y) la impartición de justicia (...)”⁸. Finalmente, destaca que el Instituto del Acceso a la Información local deberá “establecer los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial y supervisar que los criterios de clasificación de la información pública y su aplicación sean acordes a la ley”⁹.

A su vez, el artículo impugnado remite a la Constitución Federal. Ésta, en su artículo 6º, inciso A, fracciones I y VIII, establece que toda la información en posesión de las autoridades es pública “y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes” y agrega que la “ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial”.

De lo anterior es claro que la Constitución remite a las leyes secundarias para determinar qué información es reservada o confidencial, incluyendo los temas de seguridad nacional e interés público. Por otro lado, la propia ley secundaria a la que se remite el artículo analizado remite, a su vez, a otros reglamentos o acuerdos dejando libertad a otras autoridades –no penales– determinar no sólo lo que, en cada caso concreto, será información reservada o confidencial, sino además, establecer los criterios para llegar a dicha determinación. Asimismo, los conceptos destacados en la ley secundaria relativos a la “seguridad pública o del Estado” son conceptos genéricos y abstractos. Todo ello impide a cualquier a que pueda discernir ex ante su actuar al buscar información, pues es fácticamente imposible saber, ante la indeterminación de los conceptos a los que se remite el artículo impugnado, qué información

los beneficios a que pudieran llegarse con contar o difundir información”. Amparo en revisión 173/2012, resuelto el 6 de febrero de 2013. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

7 Artículo 24, fracción IV.

8 Artículo 28, fracciones I y III.

9 Artículo 64.

será considerada como tal y cuáles serán los criterios para llegar a dicha conclusión.

(ii) Intención

El artículo impugnado destaca que se impondrá la pena de prisión a quien “obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero”.

Al respecto, esta Primera Sala estima que el elemento subjetivo del tipo trata sobre intenciones y actos futuros e inciertos, al momento en que se lleva a cabo la obtención de la información –para su posterior difusión–. Es necesario recordar que la labor que realiza la quejosa profesionalmente implica, justamente, buscar, obtener y difundir información. Si esa información es utilizada para la comisión de un delito, no basta con probar que el conocimiento de dicha información tuvo una consecuencia actual en la comisión de aquél. El flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas. Por tanto, tipificar la “intención” de que la información sea usada por alguien para la comisión de un delito no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentra la profesión de la quejosa.

(iii) Indeterminación de delito o delitos

Se reitera que el artículo impugnado destaca que se impondrá la pena de prisión a quien “obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero”.

Al respecto, esta Sala considera que la referencia a que sea cualquier delito o actividad delictiva, sin hacer distinción alguna sobre su gravedad, la que alegadamente se cometa por haber sido informada de las actividades de los elementos de seguridad pública o del ejército constituye claramente un tipo penal abierto. El artículo, como se encuentra definido, implicaría el absurdo de que con el “halconeo” se fomentaría el apoyo a cualquier tipo de delito, aún aquellos de la menor cuantía y penalidad.

Aunado a lo anterior, esta Primera Sala observa que si lo que el legislador pretendía proteger –como se establece en la Exposición de Motivos– es la seguridad pública, y de conformidad con el propio artículo, y tenía como finalidad “evitar que el sujeto o los sujetos

activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero”, lo cierto es que dichas conductas pueden ser perseguidas con otros tipos penales ya existentes al ser cómplices, coautores o estar coludidos en la comisión de distintos delitos. A manera de ejemplo se tiene, en materia federal, el delito de encubrimiento tanto en el Código Penal Federal como en el Código Penal para el Estado de Chiapas como delito de encubrimiento, sin perjuicio –además– de las reglas de autoría y participación previstas en todos los códigos penales de las entidades federativas y en el federal.

Esta Primera Sala considera, en consecuencia, en relación con los tres temas analizados, que el artículo impugnado es inconstitucional pues la enunciación relacionada con la información reservada o confidencial a la que hace referencia el artículo constituye, en la práctica, una obstrucción a priori de la búsqueda de información, porque impide que los ciudadanos tengan certeza sobre el debate público en el que pueden participar y porque aplica para cualquier tipo de delito sin importar su gravedad.

Así pues, esta Sala observa que para combatir el problema del llamado “halconeo”, el legislador decidió eliminar la posibilidad de discusión pública sobre el tema, lo que lo torna inconstitucional, pues el espacio sobre inclusivo de la norma¹⁰ redundaría negativamente en el goce de derechos humanos centrales para el modelo de estado constitucional de derecho, como lo es el derecho a la información y a la libertad de expresión (core speech).

Esta Sala estima, en consecuencia, que la limitación impugnada impacta en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues se trata de una medida amplia que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que “si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información [...] se está limitando indebidamente a ambos derechos”¹¹.

Asimismo, esta Sala estima que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio encargado de investigar y difundir información. Al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública, sin poder saber a priori si dicha información es considerada reservada, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma son éstos

¹⁰ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Al respect, ver, inter alia, *Houston v. Hill*, 482 US 451 (1987); *Board of Airport Commissioners v. Jews for Jesus*, 482, US 569 (1987), *Breard v. City of Alexandria*, 341 US 622 (1951); *Ladue v. Galilleo*, 512 US 43 (1994).

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta sesión de 29 de junio de dos mil 2013.

profesionistas, quienes –como la quejosa- tienen como función social la de buscar y difundir información sobre temas de interés público para ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de tal labor, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Esta Sala estima que el artículo analizado es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de libertad, pues tiene la intención de castigar una conducta protegida constitucionalmente –la búsqueda y difusión de información– en un ámbito material que conforma un discurso protegido de manera cualificada por el parámetro de regularidad constitucional de acceso a la información y libertad de expresión. Esta Primera Sala estima que dicha norma tiene un impacto en la búsqueda de información, que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de ultima ratio del derecho penal. Si, por el contrario, lo que el artículo pretendía es penar la ayuda o colaboración en la comisión de ciertos delitos, para ello existen ya –como se dijo– tipos penales específicos y modalidades claras de participación en el mismo. No se puede, sin embargo, pretender sancionar con la medida más severa la obtención de información reservada o confidencial que además tenga la intención de ayudar a la comisión de delitos, puesto que, como ya se destacó, dicha enunciación contraviene, por las razones expuestas, el parámetro de regularidad constitucional referido.

En definitiva, esta Sala estima que la norma estudiada no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos –la seguridad de los miembros de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas– que se pretenden proteger, ni la restricción impuesta fue la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información. Tal como se ha expresado anteriormente, la labor profesional en el presente caso consiste en informar a la población sobre temas de interés público, para lo cual se debe buscar información para posteriormente difundirla. Lo que el artículo impugnado hace es sancionar con la medida más lesiva –la prisión– un derecho humano, a través de una restricción ilegítima, y a través de un tipo penal poco claro y, además, falto de taxatividad.

En consecuencia, esta Sala concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte arribar a la conclusión central de esta ejecutoria: el tipo penal no cumple con el principio de taxatividad, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

Ultraje

El Código Penal para el Estado de Zacatecas establece en sus artículos 171 y 172 el delito de ultrajes:

Artículo 171.- Al que ultraje las insignias del Estado o del Municipio, o de cualquiera de sus instituciones, se le aplicarán de tres meses a dos años de prisión.

Artículo 172.- Al que ultraje insignias de las instituciones que tengan actuación pública, debidamente reconocida, se le sancionará con prisión de tres meses a un año.

Mediante las resoluciones de los amparos en revisión 2255/2015 y 4436/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó la inconstitucionalidad del mismo tipo penal en el entonces Distrito Federal, por las razones siguientes:

Una vez que se ha explicado el derecho fundamental a expresarse, cuáles son sus dimensiones y restricciones, el test bajo el cual debe estudiarse una restricción al mismo para estimar que ésta sí es constitucional y convencional, así como lo que debe entenderse por principio de mínima intervención o última ratio del derecho penal, ahora examinaremos a detalle el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal, pues dicho estudio pondrá en evidencia por qué se afirma que éste es inconstitucional.

67. El artículo impugnado establece lo siguiente:

Artículo 287. Al que ultraje a una autoridad en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de veinte a cien días multa .

68. Para este Tribunal Pleno es claro que el artículo analizado impone a todas una limitación al derecho a expresarse libremente –a todas las personas–, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de ultrajar a una autoridad que significa zaherir, ofender o insultar de palabra o verbalmente [maltratar o tratar mal con el ánimo de humillar] a un funcionario en ejercicio o con motivo de sus funciones, pues restringe las ideas que desean expresarse [el vocabulario elegido] respecto a una autoridad, o bien, las funciones que ésta realiza.

69. En consecuencia, corresponde a este Máximo Tribunal verificar si la limitación al derecho cumple con las exigencias constitucionales y convencionales precisadas en el capítulo anterior.

Establecida por la Ley

70. Es evidente que la restricción antes examinada está contemplada en la ley, en particular en el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal, cuyo examen es objeto del presente asunto.

Fin legítimo

71. En cuanto a la finalidad perseguida con la norma impugnada, este Tribunal Constitucional observa que la restricción de la medida persigue un fin legítimo, pues pretende salvaguardar, como prima facie, a las autoridades en el ejercicio de sus funciones o las

funciones derivadas de ellas, en particular, la institución que representan, asimismo, intenta tutelar el honor del funcionario y el orden público.

72. Es importante destacar que una de las razones por las cuales se tipificó la conducta de ultrajes como delito y también posteriormente derivó a que se agravara su penalidad por reforma publicada el primero de junio de dos mil doce, fue que el legislador estimó que los ciudadanos tienen la obligación de respetar a las autoridades, por lo que consideró que los mismos no deben realizar en su contra conductas agresivas o denigrantes que puedan menoscabar la integridad física y moral de quienes tienen la función de desempeñar un cargo de autoridad.

73. Para ello, el legislador tomó en consideración un contexto que estimó generalizado en el cual los ciudadanos difícilmente respetan a las autoridades en el ejercicio de sus funciones o las que deriven de ella, como sucede en operativos como el alcoholímetro, o bien, en tratándose de accidentes de tránsito; ámbito éste, dijo en esa ocasión el legislador es cada vez mayor las faltas de respeto [agresiones verbales] contra dichos funcionarios, impidiéndoles, incluso el ejercicio de función, por lo que estimó que la pena debía ser mayor con la finalidad de corregir este tipo de actos que son, dijo, antijurídicos .

74. Pues bien, a pesar de que lo anterior pudieran ser finalidades legítimas a la luz de la Constitución Federal y los tratados internacionales antes examinados, no por ello puede conducirnos de manera inevitable a considerar el derecho penal es la vía idónea, única necesaria y proporcional para lograr lo anterior, es decir, para evitar su reincidencia, sancionarlas o menos aún para estimarlas como delictivas y, en segundo término, si el legislador eligió el derecho penal como herramienta para disuadir y sancionar este tipo de conductas lo hizo de manera adecuada para que el tipo penal no pueda ser utilizado para vulnerar expresión o discurso protegido constitucionalmente.

75. En este paso, se podría concluir solamente que la finalidad perseguida por el legislador pudiera ser compatible con la Constitución Federal y los citados estándares internacionales; sin embargo, ello, por sí solo, es insuficiente para estimar que el requisito de necesidad e idoneidad de la medida se tenga por satisfecho.

Necesaria en una sociedad democrática.

76. Un examen efectuado al numeral en cuestión permite concluir a este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, primero, el artículo impugnado es la medida más lesiva contra el ciudadano que decide expresar sus ideas a través de ultrajar a la autoridad, pues sanciona con privación de la libertad esa expresión de ideas, sin que ello esté verdaderamente justificado o sea necesario en una sociedad democrática, dado el bien jurídica que intenta

proteger y, segundo que la manera como el legislador redactó el tipo penal y el termino que utilizó resulta demasiado amplio para disuadir y sancionar cierto tipo de conductas que si caen fuera del discurso protegido ya sea por ser dirigidas a funcionarios que realizan cierto tipo de funciones específicas o que las palabra o expresión utilizadas tengan como finalidad única el provocar odio e incitar a la violencia a aquella persona que lo recibe.

77. En efecto, el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal, si bien puede tener la intención de castigar una conducta no protegida constitucionalmente en un ámbito material que no conforma un discurso protegido, lo cierto es que el término de ultrajes utilizado en dicho numeral potencialmente sanciona la expresión de ideas impopulares, provocativas y que para ciertos sectores de la ciudadanía pueden considerarse ofensivas contra funcionarios en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, a pesar de que esas expresiones sí se encuentra protegidas por la Constitución como libertad de expresión.

78. Con motivo de ello, se considera que dicha norma efectivamente tiene potencialmente un impacto en la libertad de expresión, que se estima excesivo e innecesario en una sociedad democrática. La tipificación del delito de ultraje a la autoridad, resulta demasiado amplia y sobreinclusiva y no se ajusta a la finalidad constitucionalmente legítima de a proteger ataques graves que dañen o pongan en peligro bienes jurídicos fundamentales, que de suyo justifiquen la intervención penal del Estado, lo que impacta negativamente en el derecho de todo ciudadano a expresar libremente sus ideas y pensamientos.

79. Como ya se dijo, la propia Corte Interamericana ha establecido que en una sociedad democrática el poder punitivo del Estado, el cual es el más severo de todos, solo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario, se insiste, podría conducir al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.

80. Esta Suprema Corte considera que en este caso particular, el modo en el cual el legislador eligió redactar el tipo penal en estudio no es la vía más adecuada para sancionar una expresión no protegida constitucionalmente y lesiva a las autoridades en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como la institución que representan, o bien, el honor del funcionario y el orden público en el supuesto de que ésta sea la razón por la cual dicha conducta deba ser sancionada con pena privativa de libertad.

81. En efecto, los términos utilizados en los tipos penales relacionados con cierto tipo de expresión no pueden ser tan amplios que permitan su utilización para sancionar penalmente las expresiones de los gobernados, en especial cuando éstas son impopulares, provocativas o, incluso, aquéllas que ciertos sectores de

la ciudadanía consideran ofensivas, dirigidas a expresar su inconformidad contra ciertos actos de autoridad o con motivo de ellas, o bien, expresiones que pudieran ofender a los funcionarios públicos, pues como ya se destacó, dicha enunciación contraviene, por las razones expuestas, el parámetro de regularidad constitucional y convencional referido. La libertad de expresión justamente tiene como núcleo el enfrentamiento de las ideas y la protección del disenso, lo que lleva a ser particularmente cuidadoso al órgano de control de constitucionalidad en el análisis de los términos utilizados por el legislador, para verificar que los mismos no sólo respondan a la finalidad constitucionalmente legítima en la expresión de la voluntad legislativa, sino que en su resultado como texto legislativo resulten ajustados y precisos para que no incluyan potencialmente discurso, expresión o ideas que se encuentran constitucionalmente protegidas y constituyen el núcleo de la dinámica de una sociedad democrática .

82. Es importante destacar, que la presente resolución no valida de modo alguno, las agresiones físicas que pudieran realizarse contra las autoridades con motivo o en ejercicio de sus funciones, así como tampoco que esta Corte comparta o aplauda las agresiones verbales contra un funcionario. Solo que, tocante al primer punto, se estima que ello puede ser motivo de diverso delito, a saber, el de lesiones, previsto en el artículo 130 del citado Código Penal para el Distrito Federal, no el de ultrajes, y en cuanto al segundo aspecto, como se dijo, existen medios menos lesivos a través de los cuales tales conductas pueden ser sancionadas y corregidas.

83. Tampoco se pretende restringir la facultad del legislador para proteger el ejercicio de funciones públicas específicas que por su particular naturaleza (funcionarios de migración, por ejemplo) o excluir cierto tipo de agresiones verbales (expresiones que provoquen violencia u odio por parte del funcionario objeto de las mismas); pero, en el ejercicio de su facultad, el órgano legislativo debe redactar un hipotético tipo penal de manera ajustada a la función que se pretende proteger y expresar de manera específica y pormenorizada el tipo de expresión que se pretende castigar.

84. En suma, en el caso concreto no es que el artículo acuse un problema de vaguedad o de falta de taxatividad, ya que el significado de ultraje resulta claro y la exigencia de taxatividad no puede traducirse en que cada tipo penal en lugar de utilizar un término como ultraje lo sustituya con su definición, sino que el vicio concreto del artículo impugnado es que puede ser potencialmente aplicado a tipos de expresión protegidos por la Constitución.

85. Este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal es inconstitucional ya que las personas potencialmente pueden ser condenadas a una pena de seis meses a dos años de prisión, y multa de veinte a cien días,

por utilizar palabras impopulares, provocativas u ofensivas [altisonantes], que pueden constituir discurso protegido, dirigidas a una autoridad con motivo o en el ejercicio de sus funciones.

86. Esto pone en evidencia, que el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal, en realidad, posibilita la sanción de conductas que no se encuentran ajustadas a la necesidad de evitar perturbaciones al orden o a la paz pública, ni de evitar que la gente incite a la comisión de delitos, ni con la necesidad de proteger la moral y los derechos de los terceros.

87. Lo anterior demuestra que el legislador no ponderó adecuadamente los elementos constitucionales relevantes y, en concreto, la necesidad de establecer de manera ajustada y precisa los límites constitucionales a la libertad de expresión. De ahí que, este Tribunal Pleno si bien no aplaude tales conductas y considera que dentro de las mismas hay conductas que sí pueden ser sancionadas penalmente, lo cierto es que el tipo penal analizado no resulta adecuado ni idóneo para sancionarla.

Calumnia

En nuestro Código Penal vigente se establece el delito de calumnia, específicamente en el artículo 274, que señala:

“Se aplicará prisión de tres meses a cinco años y multa de cinco a quince cuotas al que impute a otro un delito, ya sea porque el hecho sea falso o porque la persona a quien se impute sea inocente.

Igual sanción se aplicará al que para hacer que un inocente aparezca como culpable de un delito, ponga en las vestiduras del calumniado, en su casa, en su automóvil, o en cualquier lugar adecuado para ese fin, una cosa que pueda dar indicios de responsabilidad.

Si se condena al calumniado se impondrá al calumniador la misma sanción.”

Al respecto, las acciones de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015 resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron la inconstitucionalidad de un tipo penal similar en el estado de Nayarit, argumentando lo siguiente:

Esta posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo, misma que se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público.

Este planteamiento es congruente con la prohibición de censura previa que establecen el artículo 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, “el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”.

En otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior. Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen límites —como los tiene cualquier derecho humano—, dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público. En efecto, el artículo 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión, la protección del orden público.

Ahora bien, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que puedan establecerse responsabilidades ulteriores como límites a la libertad de expresión, es preciso que ellas reúnan varios requisitos:

- a) deben corresponder a causales de responsabilidad previamente establecidas;
- b) debe haber una definición expresa y taxativa de esas causales por ley;
- c) los fines perseguidos al establecerlas deben ser legítimos, y
- d) esas causales de responsabilidad deben ser necesarias en una sociedad democrática para asegurar los mencionados fines.

Cualquier interferencia que no logre satisfacer alguno de estos requisitos constituye una violación de la libertad de expresión. En el presente caso, resulta necesario determinar si la sanción penal prevista en el artículo 335 del Código Penal del Estado de Nayarit, constituye una responsabilidad ulterior que se inserta armoniosamente en el orden jurídico. El precepto impugnado es el siguiente:

“Artículo 335.- Se aplicará de seis meses a dos años de prisión o multa de tres a quince días de salario al que impute falsamente un delito, ya sea porque el hecho es falso o inocente la persona a quien se le imputa”.

De la transcripción anterior, se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 335, contiene los siguientes elementos que integran el delito, que se denomina calumnias, los cuales a saber son:

- a) La existencia de una conducta consistente en una imputación falsa de cualquier persona (el tipo penal no requiere una calidad específica del sujeto activo);

b) Por medio de la expresión, pues es por medio de ésta que se puede realizar la imputación, ya sea verbal o escrita.

c) Impute falsamente (verbo rector del tipo o conducta que se prohíbe); d) Sujeto pasivo: el tipo penal no establece una calidad específica;

e) Bien jurídico tutelado lo constituye el honor de las personas;

f) Culposo o doloso: el tipo no establece que la conducta debe realizarse conociendo y queriendo lesionar el bien jurídico;

g) Se establece como un delito de peligro, al no precisar que dicha conducta debe causar efectivamente un daño.

h) Establece una pena específica, que consiste en seis meses a dos años de prisión y multa de tres a quince días de salario.

Como se señaló, la conducta prohibida en la disposición impugnada es “imputar falsamente”, por lo que la conducta constitutiva del delito es directamente la expresión ya sea verbal o escrita; de lo que, se desprende que, de acuerdo a la conducta que regula y el bien jurídico protegido (el honor de las personas), el artículo 335 del Código Penal del Estado de Nayarit, corresponde a una limitación al ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión en protección del derecho al honor.

La disposición impugnada, fue creada siguiendo el proceso legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicada en su texto actual el tres de octubre de dos mil quince. En este sentido, el requisito consistente en su previo establecimiento se encuentra plenamente cumplido. Cuando se trata de limitaciones a la libertad de expresión impuestas por normas penales, la Corte Interamericana ha señalado que se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de legalidad.

El propósito de este requisito cumple una doble función; por una parte, reduce la competencia del Estado en cuanto a la forma como éste puede restringir la libertad de expresión; por la otra, le indica al ciudadano qué es exactamente lo que se prohíbe. Ahora, en cuanto a la definición expresa y taxativa de las causales de ley, debe tener presente que el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 14. [...] En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ...”.

Sobre el tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral constitucional prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal. Por una parte, se ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay

pena sin ley; por tanto, se ha dicho que el precepto prohíbe integrar un delito o una pena por analogía o mayoría de razón.

Por otro lado, de igual forma se puede sostener que la aplicación exacta de la Ley exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la Ley; por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la Ley penal.

La anterior situación puede clarificar que en el derecho fundamental de exacta aplicación de la Ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de “taxatividad”: los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.

Por ello, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en igual sentido que el Pleno) ha sustentado que la exacta aplicación de la Ley (en materia penal) no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional, sino que obliga también al creador de las disposiciones normativas (legislador) a que, al expedir las normas de carácter penal, señale con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables.

Se ha sostenido que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar establecidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

Sin embargo, este criterio inicial no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa, pues el fin perseguido por el criterio no es excluir a ésta del desarrollo de este ámbito de derecho, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

Así, la evolución del criterio de la Primera Sala ha respondido a la preocupación de hacer explícito el fin al servicio del que se encuentra el principio de legalidad establecido en el artículo 14 constitucional: garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: (i) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (ii) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

Con base en lo anterior, lo argüido por el promovente es fundado, debido a que si bien el precepto establece la conducta por la cual se

le sancionará -a saber imputar un delito falsamente- y también precisó la pena a la que se haría acreedor el responsable; asimismo, el legislador persiguió un fin legítimo como es proteger el derecho al honor de las personas. Lo cierto es que no es claro en cuanto a precisar a qué se refiere con imputar un delito falsamente.

En efecto, los vocablos imputar y falsamente no son claros en la construcción del tipo penal, pues la norma no precisa si la imputación que penaliza se debe realizar ante alguna autoridad (verbigracia ministerial, como una falsa querrela) o bien se sancionará la imputación, verbal o escrita, hecha ante cualquier persona o en cualquier foro. Lo que además genera incertidumbre jurídica, al ser el aplicador quien determinará el contenido de esa expresión normativa.

Así, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que el precepto impugnado debe considerarse violatorio del principio de taxatividad.

Aunado a lo anterior, se advierte que el legislador no fue cauteloso al establecer responsabilidades ulteriores por el ejercicio indebido de la libertad de expresión a partir del daño efectivamente producido, y no por la mera posibilidad de afectación.

Es decir, el legislador utilizó lo que la doctrina penal conoce como un delito de peligro, estableciendo una sanción, por la simple puesta en peligro de la violación al derecho al honor y, no por la concreción del daño.

Incluso, no consideró que la conducta debía realizarse de manera deliberada y con el propósito de dañar a una persona, sino que de su redacción se desprende claramente que se aplicarán las penas de prisión y pecuniaria, a quien haga dicha imputación falsa, aun cuando no se tenga el propósito de dañar a la persona sujeta de la imputación.

Lo anterior se advierte claramente, del artículo 341 del propio Código Penal del Estado de Nayarit, que a la letra indica:

“Artículo 341.- No servirá de excusa de la difamación, ni de la calumnia, que el hecho imputado sea notorio, o que el responsable no haya hecho más que reproducir lo ya publicado en la República o en otro país.”

Lo que hace patente que, el delito se actualizará aun cuando no se tenga la intención de dañar el honor de la persona, ni que en efecto la conducta que se precisa, desplegada por el sujeto activo haya efectivamente causado un daño al sujeto pasivo, titular del derecho que pretende protegerse.

La propia conducta tipificada como delito resulta sobre inclusiva, pues -como se dijo- la norma no precisa si la imputación que penaliza se debe realizar ante alguna autoridad (verbigracia

ministerial, como una falsa querrela) o bien se sancionará la imputación, verbal o escrita, hecha ante cualquier persona o en cualquier foro; por lo que, al no especificarlo se entiende que el precepto se ubica en esta última opción, es decir, penaliza la imputación realizada ante cualquier persona y en cualquier foro. Lo que además genera incertidumbre jurídica, al ser el aplicador quien determinará el contenido de esa expresión normativa.

Así, la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, y entre las opciones para alcanzar el objetivo mencionado, la restricción en análisis está muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho de acceso a la información. Por el contrario, la medida desborda al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere de manera sobre inclusiva en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Esto es así porque, de la manera en la que está configurado el delito en estudio no permite tener como excluyente de responsabilidad el hecho de que exista un error respecto de la información que se está expresando relativa a un delito cometido, con lo que incluso traslada la responsabilidad de la verificación de veracidad de la información contenida en una publicación, ya sea nacional o internacional a la persona que la va a reproducir, so pena de prisión.

Incluso, la Primera Sala ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos.

En definitiva, la descripción típica adolece de las precisiones necesarias a efecto de considerar que no se restringe de manera innecesaria la libertad de expresión pues no se estableció la finalidad que debía perseguirse con la atribución que se haga, ni se especificó el daño que debía producirse con ello, a efecto de que el sujeto activo se hiciera merecedor a una sanción penal como la expresión más represiva de la acción del Estado.

Este Pleno advierte, por tanto, que la restricción impugnada limita de manera excesiva el derecho de acceso a la información en tanto interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad. A este respecto, al fallar la acción de inconstitucionalidad 29/201167 este Pleno sostuvo que “si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información [...] se está limitando indebidamente a ambos derechos”.

Asimismo, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al criminalizar la divulgación de la información que pudiera estar

contenida en otras fuentes periodísticas o simplemente reproducir un hecho notorio, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de difundir información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo un efecto inhibitorio de la tarea periodística.

Así, no puede considerarse que el mecanismo que utilizó el legislador es acorde con la conducta que se pretende inhibir, pues si bien es necesario contar con mecanismos que aseguren la no vulneración del derecho al honor de las personas, lo cierto es que, su establecimiento debe ser de tal manera cuidadoso, que no restrinja al extremo, los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, de manera relevante el derecho a la libertad de expresión el cual –como abundantemente se ha precisado– es un derecho fundamental en la conformación de un Estado democrático y, que por su propia naturaleza es de interés social.

Lo anterior demuestra que el legislador no ponderó adecuadamente los elementos constitucionales relevantes y, en concreto, la necesidad de equilibrar los límites constitucionales a la libertad de expresión con el ejercicio verdaderamente libre de la misma. De ahí que, la formulación normativa del tipo penal resulte violatoria del derecho fundamental, dado que tiene un efecto especialmente negativo sobre el ejercicio de la libertad de expresión.

Si los ciudadanos tienen algún tipo de duda, acerca de si su comportamiento puede o no ser incluido por las autoridades bajo la amplia noción de “calumnia”, renunciarán, por temor, a ejercer su derecho a la libre expresión del modo desenvuelto que es propio de una democracia consolidada y se refugiarán en la autocensura, de ahí que el mismo sea considerado inconstitucional. Por lo anterior, resultan esencialmente fundados los argumentos expresados por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que señala, que la norma impugnada es violatoria de los derechos humanos de libertad de expresión y derecho a la información, de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad; por lo que, procede declarar la invalidez del artículo 335 del Código Penal del Estado de Nayarit.

Como se advierte, las disposiciones penales vigentes aún en Zacatecas resultan inconstitucionales, aunque tal declaración no se haya vertido aún sobre ellas. Sin embargo, su sola existencia pone en peligro los derechos humanos, específicamente de libertad de expresión, además de que trasgreden los estándares nacionales e internacionales respectivos.

La sociedad democrática que queremos y que protegemos desde Movimiento Ciudadano, exige que la libertad de expresión sea protegida no sólo por quienes ejercen el periodismo en Zacatecas, sino por sociedad misma, su derecho a saber, a la información, a la expresión y por la causa cívica que nos ocupa día a día.

Atento a lo anterior, se proponer derogar las disposiciones penales de la forma siguiente:

Cuadro comparativo sobre el texto vigente y el contenido de la iniciativa:
[...]

CUARTO. En sesión ordinaria del Pleno correspondiente al 26 de junio del año 2025, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se reforman diversos artículos al Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Susana Andrea Barragán Espinosa.

Por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, al día siguiente de la lectura dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. 0732, para su estudio y dictamen correspondiente. Su autora, la justificó con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, el fenómeno delictivo ha evolucionado en todo el país, con expresiones cada vez más organizadas, sofisticadas y violentas. Zacatecas no ha sido la excepción. La comisión reiterada de delitos mediante estructuras coordinadas, el uso de tecnología con fines ilícitos y la circulación de objetos robados o falsificados, exigen una respuesta legislativa clara, actualizada y proporcional a la gravedad del contexto.

Esta iniciativa propone reformar los artículos 141, 148 Bis y 318 del Código Penal del Estado de Zacatecas, con el fin de actualizar el marco legal, cerrar vacíos normativos y agravar las penas para conductas que atentan contra la seguridad colectiva.

Las reformas propuestas, son el resultado de un ejercicio de análisis jurídico conjunto, orientado a fortalecer el marco normativo penal del estado. Para su elaboración se contó con la valiosa colaboración del Mtro. Edgar Nieves Osornio, Vicefiscal de Investigación, Litigación y Justicia Alternativa de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, cuyas aportaciones técnicas permitieron identificar áreas críticas que requieren actualización legislativa para mejorar la prevención, persecución y sanción de los delitos.

I. Reforma al artículo 141 — Asociación delictuosa

El artículo 141 del Código Penal estatal actualmente establece que se impondrá prisión de dos a ocho años y multa de cien a trescientas cuotas a quien forme parte de una asociación o banda de tres o más personas organizada para

delinquir, independientemente de la sanción correspondiente por los delitos cometidos.

No obstante, la evolución de las dinámicas criminales ha demostrado que estas penas resultan insuficientes ante el nivel de organización, permanencia y violencia que caracteriza a muchos grupos delictivos. La sola pertenencia a una estructura organizada para delinquir implica una amenaza constante a la seguridad pública, y debe sancionarse de manera más enérgica.

Por ello, se propone aumentar la pena de prisión y elevar proporcionalmente la multa, a fin de fortalecer el efecto disuasivo del tipo penal y reconocer el mayor grado de peligrosidad inherente a estas asociaciones. Esta reforma contribuye a robustecer el marco jurídico contra el crimen organizado, en sintonía con los principios de prevención general y específica del Derecho Penal.

II. Reforma al artículo 148 Bis — Delitos contra la seguridad de la comunidad

Por otra parte, el artículo 148 Bis sanciona diversas conductas que afectan la seguridad pública mediante el uso de herramientas o equipos empleados con fines ilícitos. Sin embargo, el texto vigente presenta deficiencias, ya que en varias fracciones se limita a sancionar el "uso" de dichos objetos, sin considerar la fabricación, posesión o el porte de los mismos, los cuales también representan un riesgo objetivo.

En concreto, la fracción I sanciona únicamente el uso de instrumentos tipo ponchallantas. Esta formulación excluye del ámbito penal a quienes, sin causa justificada, fabriquen, poseen o portan dichos objetos, a pesar de que su sola tenencia puede estar vinculada con actividades ilícitas como bloqueos viales.

Por ello, se propone modificar la fracción I para sancionar a quien fabrique, posea, porte o utilice este tipo de instrumentos.

Estas modificaciones cierran vacíos legales, fortalecen la prevención del delito y permiten actuar con oportunidad frente a amenazas a la seguridad de la comunidad.

III. Reforma al artículo 318 — Equiparación al robo por posesión de bienes robados

En el artículo 318 actualmente se prevén diversas formas de equiparación al delito de robo, principalmente relacionadas con vehículos automotores, su desarme, remarcación o enajenación ilegal. Sin embargo, no contempla una conducta común y gravemente nociva: la posesión o comercialización de bienes robados cuando el sujeto no participó directamente en el robo, pero conoce su origen ilícito.

Este vacío legal ha dificultado la persecución penal contra quienes integran redes de tráfico de bienes robados, especialmente en mercados informales, casas de empeño, talleres clandestinos y comercio digital. Aunque no roban

directamente, su actuación es esencial para mantener activa la cadena criminal.

El Código Penal Federal, en su artículo 368 Bis, sí contempla esta conducta y sanciona con tres a diez años de prisión a quien posea, enajene, trafique o adquiera objetos producto de un robo, con conocimiento de su origen ilícito, cuando su valor supere cierto umbral económico.

Con base en ello, se propone adicionar una fracción al artículo 318 para sancionar de manera expresa a quien, sin haber participado en el robo, posea, reciba, adquiera o comercialice bienes de origen ilícito, sabiendo esta circunstancia. Esto permitirá al Estado combatir con mayor eficacia el mercado de bienes robados, cortar las rutas de distribución del delito y armonizar la legislación estatal con el marco federal.

Estas reformas responden a una necesidad social urgente: fortalecer el andamiaje jurídico del Estado para proteger a la comunidad frente a modalidades delictivas cada vez más complejas. Representan una actualización congruente con los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y seguridad pública, y dotan a Zacatecas de herramientas más eficaces para la prevención, persecución y sanción del delito.

QUINTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al 12 de agosto del año 2025, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se adiciona el Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por el Diputado Jesús Padilla Estrada.

Por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, en fecha 13 de agosto del mismo año, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. O780, para su estudio y dictamen correspondiente. Su autor, la justificó con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El encubrimiento por receptación es un delito que implica la adquisición, posesión o comercialización de bienes o efectos que se sabe o se presume que proceden de un delito. A pesar de que es una figura muy conocida en la teoría y en la práctica jurídica del derecho punitivo, pocas entidades la definen y consideran con precisión en sus códigos penales.

En el Estado de Zacatecas, en el Código Penal de nuestra entidad, en el Título Vigésimo, llamado “Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita”, en su Capítulo II, denominado “Operaciones con recursos de procedencia ilícita”, se encuentra un catálogo de tipos penales que se asemejan al denominado encubrimiento por receptación, pero lo cierto es que en estricta

técnica jurídica y penal, los supuestos y los productos del ilícito señalado en el mencionado capítulo, se refieren a dinero y bienes cuyo origen es ilegal, dejando de lado otros instrumentos, objetos o productos de un delito.

Consecuente con esta apreciación, resulta necesario adicionar este tipo penal en nuestra legislación penal. Por lo que propongo adicionar el Capítulo I Bis, Encubrimiento por Receptación, al Título Vigésimo, Encubrimiento y Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, del Código Penal para el Estado de Zacatecas.

Con estos cambios se busca establecer que se impondrá de 3 a 6 años de prisión y multa de 50 a 150 Unidades de Medida y Actualización vigente, a quien después de la ejecución de un delito y sin haber participado en él, adquiera, posea, desmantele, venda, enajene, trafique, pignore, reciba, traslade, use u oculte el o los instrumentos, objetos o productos de aquél, con conocimiento de esta circunstancia si el valor de cambio no excede de 500 veces la Unidad de Medida de Actualización vigente.

La persecución y sanción del encubrimiento por receptación, ayuda a combatir la delincuencia y a prevenir la comisión de delitos; recuperar bienes o efectos que fueron objeto de un delito; y disuadir a quienes actúan al margen de la ley a que sigan cometiendo este tipo de delitos. Zacatecas tiene el deber de actuar en consecuencia para avanzar en el objetivo prioritario del Gobierno estatal: Regresar la paz y la tranquilidad a nuestra entidad, para 62 ello, se echa mano del derecho penal, cuya finalidad es sancionar aquellas conductas que lesionan o ponen en peligro bienes y valores que la sociedad considera jurídicamente valiosos.

SEXTO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al 10 de marzo del año 2026, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se adicionan diversos artículos al Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Dayanne Cruz Hernández.

Por acuerdo de la Presidenta de la Mesa Directiva, en la misma fecha, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. 1178, para su estudio y dictamen correspondiente. Su autora, la justificó con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. La revolución tecnológica y sus desafíos jurídicos.

En las últimas décadas, los avances tecnológicos han transformado profundamente la vida de las personas, facilitando la comunicación, la movilidad, el acceso a la información y la gestión de actividades cotidianas. Dispositivos como teléfonos inteligentes, sistemas de geolocalización, aplicaciones móviles, sensores inalámbricos y rastreadores han mejorado la calidad de vida de millones de personas al brindar herramientas para la seguridad patrimonial y personal, el acceso a servicios y la eficiencia en la vida económica y social.

Sin embargo, estos mismos avances han generado nuevas formas de vulnerar derechos fundamentales, como el derecho a la privacidad, la protección de datos, la seguridad personal y la intimidad. La facilidad con la que se puede monitorear, localizar y seguir a una persona mediante tecnología sin su conocimiento o consentimiento representa un riesgo real y creciente para la dignidad humana y la libertad de las personas.

La tecnología, que debía ser herramienta de empoderamiento, se ha convertido en instrumento de control y vigilancia indebida en manos de quienes buscan ejercer acoso, intimidación o persecución, amplificando su impacto cuando se combina con relaciones desiguales de poder, violencia de género o violencia intrafamiliar.

II. La laguna normativa y la incapacidad del sistema penal actual.

Actualmente, el ordenamiento jurídico mexicano y, en particular, el **Código Penal vigente del Estado de Zacatecas**, no contemplan un tipo penal autónomo que permita al Ministerio Público perseguir de manera efectiva conductas como colocar, activar o usar dispositivos electrónicos, sistemas o mecanismos tecnológicos con la finalidad de rastrear, localizar o monitorear a una persona sin su consentimiento.

Esta ausencia normativa crea una laguna legal que impide perseguir penalmente estas conductas de forma específica, obligando a que los casos se encuadren forzosamente en figuras penales generales como acoso, hostigamiento, amenazas, violencia familiar, entre otras, que realmente no se adecúan a la naturaleza de la conducta, ni permiten una persecución, sanción y prevención adecuados, pese a que existe una clara violación a derechos fundamentales.

Sin un tipo penal claro y autónomo, el Ministerio Público se queda con las manos atadas para investigar, acusar y sostener una acción penal sólida cuando se trata de conductas que afectan la privacidad y libertad individual mediante tecnología, aunque la gravedad social de esas conductas sea evidente.

III. Perspectiva de derechos humanos y garantías fundamentales.

Las conductas de rastreo no consentido vulneran de manera directa derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como:

1. **El derecho a la privacidad**, que protege al individuo frente a intrusiones arbitrarias en su vida personal y en su información privada.
2. **El derecho a la protección de datos personales**, que exige el consentimiento informado para la obtención, tratamiento o uso de datos que permitan conocer la ubicación o desplazamientos de una persona.
3. **El derecho a la libertad personal y a la seguridad**, que se ve afectado cuando una persona es seguida sin su conocimiento, generando temor o desasosiego.

Estas amenazas no se agotan en el ámbito tecnológico o meramente persecutorio, sino que pueden ser la vía o la herramienta para la comisión de otras conductas mayormente lesivas como lo son la violencia en razón de género, donde acosadores espían a mujeres para ejercer control, vigilancia, generar miedo o presión, sin dejar de mencionar que este tipo de conductas igualmente pudieran llegar a consecuencias mayores, como lo son delitos que atentan contra la vida, la integridad o la libertad de las personas.

De la misma manera, También se presta para fines de persecución política, acoso laboral, especulación comercial indebida o incluso labores de espionaje, todo ello ante la ausencia de barreras legales claras.

Por ende, resulta necesario garantizar que el desarrollo tecnológico no socave el núcleo de los derechos fundamentales; pues sin una regulación penal adecuada, los entes públicos encargados de aplicar la ley carecen de mecanismos eficientes para proteger a las personas y sancionar a los responsables.

IV. Bienes jurídicos tutelados y beneficios de la tipificación.

De aprobarse la tipificación de la conducta en mención, consideramos que ello fortalecería la protección de múltiples bienes jurídicos:

- **Privacidad personal:** al impedir que su localización física sea conocida sin permiso y sin fundamento legítimo.
- **Protección de datos personales:** al reconocer que la ubicación forma parte de los datos sensibles de una persona.
- **Seguridad personal:** al inhibir conductas de vigilancia que pueden ser el prelude de delitos más graves, como secuestro, violencia física o sexual.
- **Integridad y libertad personal,** de manera secundaria, al limitar el uso de tecnología como medio para ejercer control o intimidación.

Además, esta tipificación concede a la autoridad mecanismos adecuados para investigar, obtener pruebas tecnológicas y proteger integralmente a la víctima, garantizando no solo la sanción sino también la acción preventiva frente a estas conductas.

V. Derecho comparado y experiencias legislativas fuera de Zacatecas.

La experiencia legislativa comparada muestra que varios países y estados han avanzado en la protección jurídica contra el rastreo no autorizado:

Estados Unidos: Diversas jurisdicciones han incorporado en su legislación penal regulaciones que hacen ilegal el “electronic tracking of a person without consent”. Por ejemplo, California Penal Code 637.7 prohíbe monitorear la ubicación de una persona sin consentimiento, tipificando la colocación y uso de dispositivos electrónicos para rastrear a personas o vehículos sin su permiso.

Legisladores federales en EE. UU. han promovido el **Stop Electronic Stalking Act of 2025**, con la finalidad de reformar la definición federal de stalking para incluir el uso de dispositivos de rastreo sin autorización como forma de acoso electrónico.

En Illinois, existe una iniciativa que busca ampliar el delito de stalking para incluir el uso de sistemas electrónicos de rastreo, cuando la conducta causa temor razonable por la seguridad de la víctima.

Estados como Nevada, New Hampshire, Delaware y Nuevo Mexico han adoptado legislaciones que prohíben el uso de dispositivos de rastreo sin consentimiento explícito, considerándolo una invasión a la privacidad que puede formar parte de conductas de acoso o stalking.

España: La Legislación Penal española sanciona la violación de secretos e intimidad mediante el uso de dispositivos, interceptando comunicaciones o instrumentos técnicos sin consentimiento, protegiendo así la privacidad frente a intrusiones tecnológicas.

En Chile se ha debatido sobre la necesidad de normas específicas que aborden conductas de violencia tecnológica y vigilancia no consentida, reflejando una tendencia global hacia la actualización de los marcos penales frente a tecnologías emergentes.

Por otro lado, en el estado de **Puebla, México**, se aprobó en 2025 una reforma al Código Penal para tipificar delitos de “espionaje digital”, “ciberasedio” y “usurpación de identidad digital”, lo que representa un referente nacional para reconocer y sancionar conductas vinculadas al uso abusivo de tecnologías de información para vulnerar la privacidad.

Las experiencias negativas en entornos digitales, incluyendo reportes de seguimiento electrónico sin consentimiento como parte de modalidades de acoso, cada vez son más cotidianas. Por ejemplo, en Australia se observó que incidentes de tracking electrónico no autorizado y amenazas de daño casi se duplicaron en un solo periodo reciente.

Estos datos reflejan una tendencia similar a lo que organizaciones civiles y defensoras de derechos humanos han señalado en México: la tecnología, si no se regula adecuadamente, puede facilitar patrones de violencia y control que no encajan en las categorías tradicionales de delitos penales.

VI. Contenido esencial de la propuesta.

Con base en todo lo anterior, la presente iniciativa propone incorporar al Código Penal del Estado de Zacatecas el delito de rastreo ilícito de personas, a fin de sancionar a quien, sin consentimiento expreso y sin causa legal, instale, coloque, adhiera, introduzca, active, utilice u opere dispositivos, mecanismos o herramientas tecnológicas destinadas a monitorear, registrar, transmitir o inferir la ubicación y desplazamientos de una persona, ya sea mediante medios electrónicos, digitales o de telecomunicación.

Asimismo, la propuesta contempla agravantes específicas cuando la víctima sea menor de edad, persona adulta mayor o con discapacidad; cuando exista o haya existido relación de pareja entre víctima y agresor; cuando el rastreo tenga por finalidad ejercer intimidación o facilitar la comisión de delitos más graves, como privación ilegal de la libertad, delitos sexuales o atentados contra la vida; así como cuando el responsable sea servidor público y se valga de su cargo o recursos institucionales para ejecutar la conducta.

De igual forma, la iniciativa incorpora excluyentes de responsabilidad para evitar criminalizar conductas legítimas, precisando que no se configura el delito cuando el rastreo se realice por autoridad competente conforme a la Constitución y las leyes aplicables; cuando sea efectuado por quien ejerza patria potestad, tutela o guarda y custodia con fines razonables de protección; o cuando se trate del uso estrictamente patrimonial de dispositivos de seguridad en bienes propios, sin propósito de vigilancia o control sobre una persona determinada.

VII. Regulación de nuevos delitos digitales.

En la construcción de la presente propuesta legislativa, también se incorporan tipos penales que se desarrollarían en el marco del entorno digital y tecnológico actual, para lo cual se tomó como referencia, a través de un ejercicio de derecho comparado nacional, el marco normativo recientemente adoptado por el Estado de Puebla, particularmente en lo relativo a ciberacoso, espionaje digital y usurpación de identidad.

Sin embargo, esta iniciativa no se limita a replicar dicho modelo, sino que se han hecho modificaciones con la intención de fortalecer los tipos penales mediante ajustes de técnica legislativa orientados a garantizar el respeto irrestricto al principio de legalidad penal, especialmente en sus vertientes de taxatividad, certeza jurídica y estricta aplicación de la ley penal, a fin de evitar ambigüedades normativas que pudieran derivar en interpretaciones arbitrarias o inconstitucionales.

En ese sentido, se optó por una redacción precisa que elimina expresiones abiertas o subjetivas como “de manera indebida”, sustituyéndolas por fórmulas jurídicas objetivas y plenamente verificables, tales como “sin consentimiento de su titular y sin tener derecho o autorización legal”. Este ajuste no es menor: representa un blindaje indispensable frente a eventuales cuestionamientos constitucionales, al delimitar con claridad el elemento de antijuridicidad y reducir el margen de discrecionalidad en la actuación del Ministerio Público y

de los órganos jurisdiccionales, en congruencia con el artículo 14 constitucional y el principio de exacta aplicación de la ley penal.

En el caso específico del delito de usurpación de identidad digital, se consideró indispensable delimitar expresamente que la conducta sancionada se refiere a la identidad en entornos electrónicos y al uso indebido de elementos de autenticación digital, como contraseñas, firmas electrónicas, credenciales de acceso, identificadores electrónicos, cuentas y perfiles digitales. Con ello se atiende una realidad contemporánea, pues actualmente la identidad de las personas no se agota en documentos físicos, sino que se proyecta de manera permanente en plataformas tecnológicas donde se realizan operaciones bancarias, trámites gubernamentales, interacciones personales y actos jurídicos que generan efectos patrimoniales, reputacionales e incluso de seguridad personal. De ahí que la regulación propuesta se enfoque en la protección de la identidad digital como extensión moderna del derecho a la identidad, al libre de personalidad y a la autodeterminación informativa.

Asimismo, en el delito de espionaje digital, la iniciativa amplía el tipo penal para abarcar no solo el acceso ilícito a sistemas informáticos, sino también la obtención, extracción, reproducción, transmisión o divulgación de información digital privada, estableciendo expresamente que el delito se configura con independencia de que dicha información se difunda o no. Este criterio responde a una lógica garantista y preventiva: el solo acceso o apoderamiento de información personal ya constituye una lesión al bien jurídico tutelado, la privacidad y la vida privada, incluso antes de que el daño se materialice públicamente.

Además, se incorporan agravantes específicas relacionadas con el uso de malware, spyware, troyanos o mecanismos de intervención, atendiendo al incremento de sofisticación tecnológica en estas conductas y a su capacidad de convertirse en un medio para la comisión de delitos mayores, como extorsión, secuestro, trata, violencia sexual o ataques contra la integridad física.

De manera relevante, se introdujeron excluyentes de responsabilidad expresas en el delito de espionaje digital, a fin de otorgar seguridad jurídica y evitar interpretaciones expansivas que pudieran criminalizar actividades lícitas, tales como el mantenimiento técnico autorizado, el acceso consentido por el titular o el cumplimiento de una orden judicial. Con ello se asegura que el tipo penal no interfiera con el funcionamiento legítimo de sistemas informáticos ni con atribuciones constitucionales de investigación o seguridad pública, manteniendo el equilibrio entre protección de derechos y legalidad institucional.

Por su parte, en el delito de ciberasedio, la iniciativa refuerza la estructura típica para evitar que se confunda con simples expresiones aisladas o manifestaciones críticas propias del debate público. Por ello se exige que la conducta sea reiterada, sistemática o persistente. Con esta redacción se atiende el estándar de proporcionalidad exigible en materia penal y se evita que la norma sea utilizada para inhibir el disenso, criminalizar la crítica o restringir injustificadamente la libertad de expresión.

En ese tenor, se incorpora una cláusula expresa de protección a la libertad de expresión, el periodismo, la investigación académica y el debate público, particularmente en asuntos de interés general y en el escrutinio legítimo de personas servidoras públicas. Esta previsión tiene como finalidad asegurar la compatibilidad del tipo penal con el artículo 6° y 7° de la Constitución Federal, así como con los estándares internacionales de libertad de expresión, estableciendo con claridad que lo sancionable no es la crítica, sino la persecución digital reiterada, las amenazas, el hostigamiento sistemático o la divulgación ilícita de datos personales con fines de intimidación o control.

En los tres delitos se incorporaron agravantes orientadas a la protección reforzada de grupos en situación de vulnerabilidad, como niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad, así como supuestos de especial reproche cuando el responsable sea servidor público o utilice información obtenida por razón de su cargo.

Ello se sustenta en el deber constitucional del Estado de garantizar una tutela diferenciada cuando existen condiciones estructurales de desigualdad o riesgo, así como en la obligación reforzada de los servidores públicos de actuar bajo el principio de legalidad y probidad, siendo inadmisibles que la información institucional se convierta en un instrumento de persecución, espionaje o daño.

VIII. Técnica legislativa y neutralidad tecnológica: una norma preparada para el futuro.

Con el propósito de asegurar coherencia normativa y sistematicidad dentro del ordenamiento penal vigente, la presente iniciativa propone incorporar el nuevo tipo penal de rastreo ilícito de personas dentro del TÍTULO DÉCIMO QUINTO del Código Penal Para el Estado de Zacatecas, relativo a los “Delitos contra la paz, libertad y seguridad de las personas”, en virtud de que la conducta que se pretende sancionar incide directamente en la esfera de libertad individual, la autodeterminación y la seguridad personal, al permitir que una persona sea vigilada o seguida sin su conocimiento ni consentimiento.

La decisión de ubicar este nuevo delito en dicho Título responde a que el rastreo o seguimiento tecnológico ilícito constituye una forma moderna de vulneración a la libertad y seguridad, pues genera un estado de amenaza permanente, intimidación y control indebido, con potencial para derivar en delitos de mayor gravedad.

Por ello, se considera que su naturaleza jurídica no corresponde únicamente a una afectación patrimonial o tecnológica, sino principalmente a un atentado contra la paz y tranquilidad personal, así como contra el ejercicio pleno de la libertad en el espacio público y privado.

Asimismo, por razones de técnica legislativa y para evitar alteraciones innecesarias en la estructura del Código Penal, se propone crear un Capítulo III Bis, lo cual permite incorporar la regulación sin modificar la numeración de capítulos subsecuentes. En dicho capítulo se adicionan los artículos 264 Bis, 264 Ter y 264 Quater, estableciendo de manera ordenada: el tipo penal base,

las agravantes aplicables y las excluyentes de responsabilidad, garantizando así un diseño normativo claro, preciso y funcional para su correcta aplicación por parte de las autoridades investigadoras y jurisdiccionales.

En cuanto a los delitos digitales, se estima pertinente incorporar estas conductas en un nuevo TÍTULO VIGÉSIMO QUINTO denominado “DELITOS DIGITALES”, ubicado al final del ordenamiento. Lo anterior obedece a que actualmente el Código Penal no contempla un apartado específico que regule de manera integral las modalidades delictivas que se cometen mediante tecnologías de la información y la comunicación, ni existe un título vigente donde estas conductas encuadren de forma natural y coherente con el bien jurídico tutelado.

En consecuencia, la creación de un título autónomo permite dotar al Código de mayor claridad, orden y funcionalidad normativa, evitando interpretaciones forzadas o dispersión de tipos penales en capítulos diseñados originalmente para fenómenos delictivos tradicionales.

En el diseño normativo del TÍTULO VIGÉSIMO QUINTO se privilegió una estructura por capítulos temáticos, atendiendo al bien jurídico principal afectado en cada caso. De esta manera, se estableció el Capítulo I: Usurpación de identidad digital, el Capítulo II: Espionaje digital, y el Capítulo III: Ciberasedio, con la finalidad de ordenar los tipos penales conforme a su naturaleza, elementos constitutivos y formas de ejecución. Esta clasificación permite que la norma sea accesible para la ciudadanía, comprensible para las víctimas y operativa para el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales, facilitando su aplicación y evitando contradicciones internas.

De igual forma, se empleó una técnica legislativa basada en la separación clara entre: a) la descripción del tipo penal base, b) la pena aplicable, c) las circunstancias agravantes, y d) las excluyentes de responsabilidad o límites de aplicación, según corresponda. Esta metodología permite cumplir con el principio de legalidad penal y de taxatividad, asegurando que los elementos del delito estén definidos de manera objetiva y verificable, reduciendo la discrecionalidad interpretativa y fortaleciendo la seguridad jurídica tanto para las víctimas como para los posibles imputados.

Por su parte, en el delito de ciberasedio se diseñó un tipo penal con elementos objetivos de reiteración, sistematicidad y afectación real a la vida cotidiana, incorporando además reglas de procedibilidad diferenciadas (querrela u oficio), con el propósito de asegurar proporcionalidad y racionalidad penal, sin inhibir el ejercicio legítimo de derechos fundamentales.

Otro aspecto fundamental de la propuesta legislativa, consiste en su neutralidad tecnológica, pues deliberadamente se evita mencionar términos específicos como “GPS”, “AirTag” o marcas comerciales, debido a que la experiencia nos demuestra que la tecnología evoluciona a un ritmo acelerado y que el derecho penal, si se formula con excesivo detalle técnico, puede quedar obsoleto en pocos años.

En consecuencia, el tipo penal se construye sobre la base de la función de la conducta (rastrear, monitorear, seguir, localizar, inferir ubicación), y no sobre el nombre del dispositivo o sistema empleado.

Esta técnica legislativa garantiza que la norma sea aplicable tanto a las tecnologías actuales como a aquellas que surjan en el futuro, evitando lagunas jurídicas que permitan la evasión de la justicia por el simple hecho de que un aparato no opere mediante geolocalización satelital tradicional o no encuadre en una definición técnica restringida.

De esta manera, se asegura que el Código Penal proteja de forma real y permanente los derechos humanos frente a nuevas modalidades de violencia tecnológica, sin depender de conceptos que pueden volverse insuficientes ante la innovación digital.

IX. Competencia de las entidades federativas para regular delitos digitales y su armonía con el Código Penal Federal.

Es importante precisar que la presente iniciativa se encuentra plenamente justificada desde el punto de vista constitucional en cuanto a la competencia legislativa del Estado de Zacatecas para tipificar conductas delictivas relacionadas con el uso indebido de tecnologías digitales. Lo anterior, puesto que, conforme al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.

En consecuencia, el diseño del sistema federal mexicano reconoce a los estados la potestad de legislar en materia penal respecto de los delitos del fuero común, particularmente aquellos que afectan bienes jurídicos individuales como la privacidad, la integridad moral, la libertad personal, la seguridad y la autodeterminación informativa.

En este sentido, los delitos vinculados al acoso digital, la usurpación de identidad en medios electrónicos, el espionaje digital o el rastreo ilícito de personas, por regla general, no constituyen materias reservadas exclusivamente a la Federación, ya que se trata de conductas que lesionan de manera directa derechos fundamentales de las personas en su esfera privada y cotidiana. Se trata, por tanto, de un ámbito donde las legislaturas locales no solo tienen competencia, sino también responsabilidad legislativa para actualizar el marco jurídico conforme a los desafíos contemporáneos.

Ahora bien, es cierto que el Código Penal Federal contempla el delito de acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, sin embargo, ello no implica que las entidades federativas tengan impedimento para legislar sobre conductas digitales en el fuero común.

El citado tipo penal federal, tiene como núcleo la protección de sistemas informáticos, equipos y datos frente a accesos indebidos que pueden afectar infraestructuras, operaciones informáticas y, en determinados casos, bienes jurídicos de relevancia federal. En cambio, los delitos que se proponen en esta

iniciativa tienen un enfoque diferenciado: protegen principalmente la privacidad personal, la identidad, los datos personales, la seguridad individual y la libertad de las personas, ante nuevas formas de agresión tecnológica que no necesariamente se actualizan mediante ataques informáticos complejos, sino a través de mecanismos cotidianos como dispositivos de rastreo, cuentas falsas, suplantación de perfiles o vigilancia digital.

En otras palabras, la regulación estatal no pretende duplicar ni sustituir la legislación federal, sino atender un fenómeno distinto: el uso de tecnología para violentar derechos humanos en contextos de interacción social, familiar o interpersonal. La coexistencia normativa entre tipos federales y locales es propia de los sistemas federales, y no constituye una invasión de competencias, siempre que el tipo penal local esté orientado a bienes jurídicos de naturaleza común y a conductas que ocurren dentro del ámbito ordinario de la vida civil y comunitaria.

Por ello, la presente reforma se construye bajo un criterio de armonización y complementariedad, asegurando que el Estado de Zacatecas cuente con herramientas jurídicas eficaces para sancionar conductas que hoy generan daños reales a la ciudadanía, sin que ello implique interferir en atribuciones exclusivas de la Federación. La finalidad es clara: fortalecer la protección penal de los derechos humanos frente a nuevas modalidades de violencia digital y tecnológica, garantizando seguridad jurídica tanto para las víctimas como para las instituciones encargadas de investigar y perseguir estos delitos.

SÉPTIMO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al 25 de junio del presente año, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se reforma el tercer párrafo del artículo 305 del Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por los diputados Santos Antonio González Huerta y Martín Álvarez Casio

Por acuerdo de la Presidenta de la Mesa Directiva, en la misma fecha, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. 1405, para su estudio y dictamen correspondiente. Sus autores, la justificaron con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La protección de la vida humana constituye uno de los fines esenciales del Estado y uno de los bienes jurídicos de mayor relevancia dentro de nuestro sistema constitucional y legal. En consecuencia, el derecho penal contempla diversas figuras destinadas a sancionar aquellas conductas que ponen en

riesgo o lesionan dicho bien jurídico, entre ellas la instigación o ayuda al suicidio.

La salud mental se ha convertido en uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Los trastornos depresivos, la ansiedad, el aislamiento social y otros factores de riesgo han generado una creciente preocupación en las instituciones públicas, organismos internacionales y sociedad en general. Ante esta realidad, resulta indispensable contar con un marco normativo claro y preciso que contribuya a la prevención y sanción de conductas que puedan influir de manera negativa en personas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad emocional o psicológica.

El Código Penal para el Estado de Zacatecas tipifica correctamente el delito de instigación o ayuda al suicidio, estableciendo las sanciones correspondientes cuando la conducta deriva en la consumación del suicidio o cuando la ayuda prestada llega al extremo de ejecutar directamente la muerte de la víctima. Asimismo, contempla el supuesto en que el suicidio no se consume, pero el intento produce lesiones.

No obstante, el tercer párrafo del artículo 305 presenta una imprecisión técnica en su redacción. Actualmente establece que, en dicho supuesto, “la sanción será de tres meses a tres años”, sin especificar expresamente la naturaleza de la pena aplicable. A diferencia de otros preceptos del propio Código Penal y del mismo artículo, donde se señala con claridad que se trata de años de prisión, en este caso la omisión genera una inconsistencia normativa que puede dar lugar a interpretaciones innecesarias.

Si bien del contexto integral del precepto puede inferirse que la sanción corresponde a una pena privativa de la libertad, el principio de legalidad exige que las normas penales sean claras, precisas y ciertas. La técnica legislativa moderna demanda que las disposiciones sancionadoras describan de manera expresa tanto la conducta prohibida como la consecuencia jurídica aplicable, evitando ambigüedades que puedan afectar la seguridad jurídica.

Por ello, la presente iniciativa propone incorporar la palabra “prisión” al tercer párrafo del artículo 305 del Código Penal para el Estado de Zacatecas. Se trata de una reforma estrictamente aclaratoria y de técnica legislativa que no modifica el alcance del tipo penal, no incrementa sanciones y no crea nuevas hipótesis delictivas. Su finalidad es dotar de mayor claridad, coherencia y certeza al ordenamiento jurídico estatal.

Con esta adecuación se fortalece el principio de legalidad, se brinda mayor seguridad jurídica a las personas destinatarias de la norma y se facilita la correcta interpretación y aplicación del derecho por parte de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia.

CUADRO COMPARATIVO

Con la finalidad de precisar los alcances de las modificaciones planteadas, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

[...]

OCTAVO. En sesión ordinaria del Pleno, correspondiente al 25 de junio del presente año, se dio lectura a una iniciativa con proyecto de Decreto por la que se reforma la denominación de un Título del Código Penal para el Estado de Zacatecas, presentada por la Diputada Ma. Teresa López García.

Por acuerdo de la Presidenta de la Mesa Directiva, en la misma fecha, dicha iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia a través del memorándum No. 1409, para su estudio y dictamen correspondiente. Sus autores, la justificaron con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La técnica legislativa constituye un elemento esencial para garantizar claridad, coherencia, sistematicidad y certeza jurídica en los ordenamientos legales, permitiendo su adecuada interpretación y aplicación por parte de autoridades y gobernados.

Derivado de una revisión al contenido del Código Penal para el Estado de Zacatecas, se advierte una inconsistencia en la numeración de sus títulos, toda vez que existe una duplicidad en la denominación ordinal correspondiente al “Título Vigésimo Segundo”.

Se observa que dentro del citado ordenamiento se identifica, en primer término, el “Título Vigésimo Segundo”, denominado “Hechos de Corrupción y Delitos en Contra del Adecuado Desarrollo de la Administración de Justicia Cometidos por Servidores Públicos”; sin embargo, posteriormente vuelve a incorporarse un diverso apartado identificado también como “Título Vigésimo Segundo”, relativo a “Delitos Contra el Medio Ambiente y la Gestión Ambiental”.

La repetición en la numeración de títulos dentro de un mismo ordenamiento jurídico genera inconsistencias sistemáticas y puede ocasionar dificultades en la interpretación normativa, referencias legales, criterios jurisdiccionales, citas doctrinales y aplicación práctica del derecho.

Por ello, la presente iniciativa tiene como finalidad subsanar dicha inconsistencia mediante la modificación de la denominación del segundo “Título Vigésimo Segundo” ubicado previamente sobre el artículo 386, a efecto

de que pase a identificarse como “Título Vigésimo Cuarto”, y así dar certeza legal al contenido del ordenamiento.

Es importante precisar que la presente reforma no implica modificación alguna al contenido sustantivo de los tipos penales, sanciones o disposiciones previstas en el ordenamiento, limitándose exclusivamente a realizar una corrección de técnica legislativa y sistematicidad normativa.

MATERIA DE LAS INICIATIVAS. Ampliar el alcance de diversas conductas de reproche social del Código Penal para el Estado de Zacatecas por el daño que ocasionan y las herramientas que se utilizan para su materialización, además, atender la proporcionalidad en las penalidades de tipos criminales distintos, y crear nuevas figuras penales que contemplen conductas modernas realizadas con las tecnologías de la información y la comunicación.

VALORACIÓN DE LA INICIATIVA. Esta Comisión estima pertinente sujetar el presente estudio y análisis a los siguientes:

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión es competente para estudiar, analizar y emitir el presente dictamen, de conformidad con lo que establecen los artículos 54 fracción II, 66, 67, 68, 151, 154 fracción XX, 155 fracciones I, IV, V, IX y X, así como el artículo 177 fracción II y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. MARCO CONVENCIONAL, CONSTITUCIONAL Y LEGAL. Con relación a los tipos penales que abordan las iniciativas materia de este dictamen, esta Comisión no tiene inconveniente

alguno para entrar en el estudio individual de cada uno de ellos, considerando, inicialmente, su viabilidad constitucional y legal.

El paquete de iniciativas a diseccionar es diverso y aborda figuras delictivas que si habrán de enmendarse por la Legislatura local será con el fin de fortalecerlas, perfeccionarlas y habilitarlas para que el Sistema de Justicia Penal de nuestro Estado tenga un mejor andamiaje jurídico que eficiente la prevención, la investigación, el combate y la sanción de conductas que encuadren en su descripción.

Los delitos que las y los legisladores iniciantes abordan en sus propuestas, son:

- Armas Prohibidas.
- Atentados a la Seguridad de la Comunidad.
- Amenazas.
- Homicidio.
- Lesiones.
- Calumnia.
- Asociación Delictuosa.
- Robo equiparado.
- Rastreo Ilícito de Personas.
- Usurpación de Identidad Digital.
- Espionaje Digital.
- Instigación al Suicidio, y
- Nomenclatura del Título Vigésimo Segundo.

Al respecto, partimos de la base consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 124) que confiere

atribuciones para que las entidades federativas atiendan problemas y lleven a cabo el ejercicio de gobierno en todo aquello que no esté expresamente concedido a la Federación. Por tanto, la materia de las iniciativas referidas se encuentra dentro del radio de acción legislativa y con toda la posibilidad de ser estudiada, discutida y, en su caso, aprobada por la Legislatura local.

Adicionalmente, sostenemos que el artículo 73 de la misma Ley Fundamental no tiene reservado ninguna de los rubros penales enlistados, para que sea el Congreso Federal quien pueda regularlos de manera exclusiva.

Por otra parte, en relación con temas abordados por una de las iniciativas descritas, cuyo contenido atiende la problemática que ha surgido con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación cuando éstas se aplican en perjuicio de otras personas y causan daños que deben ser reparados, es preciso mencionar que por la aplicabilidad y los efectos inconmensurables de la práctica cibernética, durante años, se han hecho esfuerzos a nivel mundial para construir un instrumento que ofrezca ayuda a las naciones para cerrar brechas, afianzar legislaciones y establecer políticas públicas frente a la utilización de las nuevas tecnologías como herramienta en la perpetración de crímenes, cuyos tópicos y alcances son ya de una amplia gama.

En el año 2024, al fin fue posible integrar la CONVENCIÓN CONTRA EL CIBERDELITO y elevarla al consenso de las Naciones Unidas como un instrumento para prevenir, combatir, sancionar y erradicar la ciberdelincuencia. En este proceso de estudio, México

tuvo un rol activo con el propósito de promover el intercambio de experiencias y desarrollar capacidades técnicas y jurídicas efectivas para el combate de aquel tipo de crímenes.¹²

Los delitos cometidos en contra de medios o sistemas informáticos, además de los que se perpetran con el uso de ellos, se han incrementado de forma considerable en todas las naciones, adoptando sus propias expresiones en cada región. Por ello, la necesidad de celebrar compromisos internacionales con miras a la armonización normativa y la suma de esfuerzos para elevar resultados en contra de esa modalidad criminal.

En función de esos motivos, el Consejo de Europa elaboró en el año 2001 EL CONVENIO DE BUDAPEST que implicó para los Estados parte: tipificar en sus normas nacionales conductas enlistadas en dicho documento, dotar a las autoridades competentes de atribuciones para prevenir, investigar y sancionarlas, incluyendo la atribución de capacidades de inteligencia y vigilancia: cateo, incautación de bienes, monitoreo de contenidos en la red, retención de datos y la intervención de comunicaciones privadas.¹³

El Convenio, considera cuatro categorías criminales en la materia:

1. Delitos contra la confidencialidad, integridad y disponibilidad de sistemas y datos informáticos,

¹² <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-celebra-la-adopcion-de-la-convencion-contra-el-ciberdelito-en-la-onu#:~:text=Los%20Estados%20miembros%20de%20la%20Organizaci%C3%B3n%20de,de%20herramientas%20para%20el%20combate%20a%20la>

¹³ https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/minuta_r3d.pdf.
Ver páginas 2 y 3.

2. Delitos cometidos por el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones,
3. Delitos sobre pornografía infantil, y
4. Delitos en materia de derecho de autor.

Es necesario resaltar que, a la fecha, México no se ha adherido a este instrumento, pese a exhortos del mismo Congreso de la Unión para hacerlo.

Según la “Red en Defensa de los Derechos Digitales” (R3D), organización mexicana dedicada a la defensa de los derechos humanos en el entorno digital, de llegar a darse dicha adhesión del Estado Mexicano, sería muy importante llevar a cabo diversas modificaciones a la legislación nacional para hacer posible la aplicación del Convenio de Budapest y que el contenido de éste encuentre simetría y una adecuada compatibilidad con las normas mexicanas de mayor rango.

TERCERO. RESPECTO DE LOS DELITOS DE ARMAS PROHIBIDAS, ATENTADOS A LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD, ASOCIACIÓN DELICTUOSA Y LA QUE AMPLÍA EL TIPO PENAL DE ENCUBRIMIENTO POR LA FIGURA DE RECEPCIÓN.

La secuela del presente dictamen obedece a la cronología de las iniciativas que lo motivan, las que han sido citadas literalmente en su apartado de exposición de motivos conforme a tal orden de tiempo. En consecuencia, el estudio que abordaremos en este episodio procesal responde a la primera iniciativa turnada a esta

Comisión y acumularemos otra que, aunque no tiene secuencia cronológica, tiene conexidad con la primera.

En tanto, esta Comisión ha revisado cuidadosamente ambas iniciativas para aquilatar el efecto que su aprobación y aplicación pudiese traer, atendiendo los motivos que sus autoras exponen y sobre todo los fines que dicen que se habrán de alcanzar.

ARMAS PROHIBIDAS

Con relación a la propuesta de la Dip. Santiváñez Ríos de incluir en el catálogo de armas prohibidas contemplado en el Código Penal de Zacatecas, los dispositivos más comunes que hoy día utilizan grupo delincuenciales y personas en lo particular para delinquir, esta Comisión estima conveniente proceder a la incorporación legal de la iniciativa con la intención de otorgar mayores elementos a nuestro sistema penal y que las conductas que encuentren simetría con ello no se queden sólo en registros policiales sino que tengan una sanción específica y ello tenga un efecto disuasivo, en la comisión delictiva y un impacto positivo en la paz y la seguridad ciudadana.

Lo anterior, desde luego, estará excluido de sanciones cuando los objetos que prohíbe el tipo penal tengan uso laboral o recreativo, tal como está previsto actualmente por el artículo 139 del referido Código.

ATENTADOS A LA SEGURIDAD
DE LA COMUNIDAD

Con respecto de la propuesta para sancionar, no sólo la utilización de instrumentos de peligro cuyo fin es ponchar neumáticos en carretera, sino también la fabricación, la posesión y su portación, en la que coinciden las iniciativas de las legisladoras Santiváñez Ríos y Barragán Espinosa, esta Comisión considera que es viable, toda vez que hace menos de un año la porción normativa que aborda a los llamados “ponchallantas” fue decretada omitiendo los tópicos que ahora se pretenden incorporar. Por tanto, se trata de mejorar la calidad de la legislación específica.

Actualmente, sólo se puede sancionar la utilización de abrojos, cuchillas, erizos, estrellas, púas, picos, clavos, ponchallantas, chacos, cadenas, varillas. Sin embargo, para que se usen esos instrumentos es necesario y lógico que alguna persona deba diseñarlos, fabricarlos o quizá hasta repararlos y estas conductas que tienen conexidad con el fin delictivo no pueden quedar en la impunidad.

De la misma forma, en la práctica criminal, se han registrado muchas experiencias en las que los cuerpos policíacos detienen a personas que no fabricaron esos instrumentos, tampoco los han utilizado para ocasionar daños o delinquir, pero si los poseen en su domicilio, en su medio de transporte, los portan en su persona o en su negocio, con evidentes signos de delinquir o que no prueban una intención o uso alejado de la comisión delictiva. Estas personas, por el hecho de fabricarlos, ensamblarlos, portarlos o poseerlos y que se encuentren inmersos en un entorno que evidencie su inminente uso ilícito, también podrían ser sancionadas.

ASOCIACIÓN DELICTUOSA.

El principio de proporcionalidad del delito tiene una importancia de primer orden en la justicia penal, implica que la severidad del castigo debe ser congruente con la gravedad de la conducta y con la importancia del bien jurídico lacerado. La sanción debe ser legislada y aplicada bajo criterios de racionalidad y objetividad, justificando su idoneidad, necesidad y estricta proporcionalidad.

Nuestra legislación penal no contempla penas exactas sino marcos de penas determinadas, con rango inferior y superior, y el margen entre uno y otro sirve a la persona juzgadora para aplicar las penas según las circunstancias de cada caso: sus excluyentes, agravantes, atenuantes, concursos, grados de participación y reincidencia; lo que permitirá individualizar la pena y concretar el derecho penal en el individuo¹⁴.

Del análisis de la iniciativa de la Dip. Barragán Espinosa, encontramos un tercer tópico como propuesta enfocada al delito de ASOCIACIÓN DELICTUOSA Y FACILITACIÓN DELICTIVA. Su exposición de motivos refiere que las sanciones con las que se castiga esta conducta son menores y no surten el efecto esperado, por lo que sugiere incrementarlas.

Esta Comisión de Dictamen tiene claro el resultado de abundante doctrina en materia de seguridad pública, prevención del delito y de justicia penal, en el sentido de que elevar las pena, sin llegar a las inusitadas que prohíbe el artículo 22 de la CPEUM, no constituye

¹⁴ Ver páginas 93 y 94.

medida de política criminal que ayude de manera determinante a disuadir el delito. Cuando el Poder Legislativo se enfoca exclusivamente a ello se engaña a sí mismo si no actúa de manera integral buscando alternativas de sanción y corrección de conductas negativas potenciando su prevención y evitando, en lo posible, el uso permanente del derecho penal para reprimir conductas humanas.

No obstante, es necesario también entender que un delito que se sanciona con penas bajas representa un factor de riesgo criminal, pues las sanciones menores representan un camino fácil para los responsables, quienes podrán alcanzar beneficios que releven la prisión y no dejen experiencia alguna que permita reflexionar sobre la no reincidencia.

Por ello, este núcleo de dictamen expresa su consideración en el sentido de aumentar la sanción que actualmente contempla el delito en análisis y, dado el contexto social de nuestra entidad federativa que se ha visto afectada por la violencia ocasionada por grupos delictivos, estimamos adecuado el ajuste de sanciones, con el fin de evitar que las personas que incurren en tal conducta sean beneficiadas con medidas procesales abreviadas y también procurando que los sujetos activos sean sancionados de manera proporcional al daño ocasionado.

POSESIÓN DE OBJETO ROBADO

La Diputada Barragán Espinosa y el Diputado Jesús Padilla Estrada, abordan un tópico de reforma penal que a esta Comisión le parece de singular importancia, pues de prosperar ante el Pleno de

los diputados la consideración que en adelante se explica, se cubrirá un vacío que actualmente la norma penal sustantiva no contempla.

El poseer, recibir, adquirir, ocultar, dar en garantía, enajenar y traficar bajo cualquier modalidad, instrumentos, objetos y productos del robo, debe sancionarse. En el presente caso la conducta propuesta por la legisladora mencionada, a juicio de esta Comisión, no corresponde en concepto ni en encuadramiento temático dentro del Código Penal como delito de robo, por lo que intentar añadirla como equiparación de este tipo penal representaría una acción equívoca con posibles consecuencias de conflicto en su aplicación.

De la misma forma, la propuesta del segundo de los legisladores mencionados no creemos deba atenderse tal como la plantea, pues sugiere crear un nuevo capítulo con un solo artículo para dar vida jurídica al tipo penal de “Encubrimiento por Receptación”. Creemos que resulta más apropiado, por técnica legislativa, hacer ajustes al Artículo 360 del Capítulo I, Título Vigésimo, dado que esa disposición aborda la temática que surge de la iniciativa en comento y ésta habrá de fortalecer al texto vigente.

Como consecuencia, creemos que la propuesta de los iniciantes puede ser incorporada de manera correcta en el delito de ENCUBRIMIENTO, el cual, en la disposición referida (Artículo 360) ya prevé la figura de la RECEPCIÓN, pues aún y cuando no la

identifica expresamente con este nombre, guarda las características de ella¹⁵:

- Existencia de un delito previo.
- Dolo o culpa.
- Fines de lucro, y
- No haber participado en el delito previo.

Hay personas que se dedican a comprar y vender objetos que son productos del robo y esta conducta no debe sea exonerada, puesto que se ha convertido en una cadena criminal o *modus operandi*, teniendo como proveedores a quienes roban, trasladan el objeto del delito, lo encargan, hacen trueque con él, lo empeñan o dan en garantía para recibir alguna otra prestación y, en ocasiones, hasta lo venden con cierta formalidad. Este acto, en modo alguno puede blanquear la operación.

Estas formas de delinquir han sido constatadas por la Fiscalía General de Justicia de nuestro Estado en sus investigaciones, pues esta institución se ha dado cuenta que en las casas de empeño es común la comercialización de productos del robo.¹⁶

Por tanto, esta Comisión coincide con la substancia de las iniciativas, por lo que estimamos que acogerlas representa la posibilidad de fortalecer la disposición normativa en vigor y dotar la

¹⁵ <https://www.conceptosjuridicos.com/mx/delito-de-receptacion/>

¹⁶ Ver Informe Anual de Actividades de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas (2025). Portal electrónico de este organismo. Consultar página 289. <https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/informe-2025/>

mayores y mejores herramientas a nuestro sistema de justicia penal, lo que tendrá efectos favorables en las personas agraviadas por este tipo de conductas.

CUARTO. RESPECTO DE LOS DELITOS DE AMENAZAS, HOMICIDIO Y LESIONES. Hay otra iniciativa que plantea propuesta de enmiendas en estos delitos, suscrita por legisladores y una legisladora, todos del Grupo Parlamentario de Morena, la que es encomiable por la finalidad que persigue.

Sin duda que el entorno de inseguridad y violencia padecido en las últimas dos décadas ha generado mala percepción dentro y fuera de nuestro Estado, ha ralentizado el desarrollo económico y lamentablemente se han perdido vidas humanas, que es el daño más grave ocasionado en la sociedad, puesto que en ello se han ido jóvenes con un porvenir truncado y sueños abatidos por acciones miserables de grupos delictivos y la compleja problemática social que cierra alternativas para el desarrollo pleno de las juventudes.

Frente a ello, el Estado ha implementado acciones para atacar las causas del problema y ha combatido a los generadores del desorden; producto de esta lucha se han registrado bajas de integrantes de corporaciones policiacas, quienes trabajan en una permanente vulnerabilidad de su propia vida, puesto que es ésta la que exponen a diario mientras procuran la salvaguarda ciudadana, la protección del patrimonio y la integridad de las personas. Por ello, es importante que la política criminal en Zacatecas sea integral y siga fortaleciendo el entorno personal y familiar de las y los policías.

La iniciativa propone incrementar sanciones en el delito de AMENAZAS y que se consideren como calificados tanto el HOMICIDIO como las LESIONES, cuando éstas sean perpetradas en contra de policías, personas juzgadoras y personal del Ministerio Público, de modo tal que se dé mayor protección por las funciones que realizan, que son de interés social y de alto riesgo en su vida.

Ante ello, este colectivo de estudio previo al análisis plenario de las y los diputados, estima procedente llevar a cabo las enmiendas que plantea esta iniciativa con los ajustes que creemos necesario hacer en su redacción. Creemos que la iniciativa tiene un propósito justificado pues el bien jurídico que se intenta proteger sigue siendo relevante en nuestra actualidad: la integridad, salvaguarda y la seguridad de quienes nos procuran seguridad. Dicho de otra manera, se pretende **¡mejorar el entorno de quienes cuidan el nuestro!**

El ataque a cuerpos de seguridad, personas juzgadoras y personal del Ministerio Público, no es solamente contra personas servidoras públicas sino un desafío contra el Estado y su función de preservar el orden público. Por ello, es importante que se sancione de forma más severa a quienes acometen a personas responsables de garantizar seguridad, protección y hacer efectiva la justicia.

Esta misma iniciativa propone ajustes cuando el delito de extorsión se cometa en perjuicio de miembros de cuerpos de seguridad o de sus familias. Ante esto, la suscrita Comisión de estudio estimamos que no es atendible este apartado, dado que en fecha 28 de

noviembre del año anterior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos en Materia de Extorsión, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia y dado que se creó un sistema nacional homogéneo para la prevención, investigación, combate y sanción de esta materia, el Poder Legislativo de Zacatecas aprobó, mediante Decreto #247¹⁷ la derogación de los artículos 261, 261 Bis, 261 Ter y 265 Ter., que tipificaban el delito de extorsión.

QUINTO. RESPECTO DEL DELITO DE CALUMNIA. Esta iniciativa comienza su exposición de motivos con una declaración profunda y nítida sobre el derecho humano de la libertad de expresión y el consecuente derecho a la información. Sostiene que nuestro sistema jurídico mexicano debe apuntalar y proteger todo discurso expresivo o informativo, dado que el Estado debe garantizar que no haya personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.

Los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de nuestro país, consagran dos derechos fundamentales para toda persona: la libertad de expresión y la de difundir opiniones, información o ideas por cualquier medio. Junto con ello, se garantiza que no debe haber restricciones judiciales, censuras, bloqueos ni controles oficiales en el ejercicio de esos derechos, salvo cuando se ataque la moral, la

¹⁷ Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado POG 04 de febrero de 2026.

vida privada, los derechos de terceros, se provoque delito o se altere el orden público.

Esta iniciativa propone la derogación de tres figuras delictivas: FACILITACIÓN DELICTIVA, ULTRAJES A INSIGNIAS PÚBLICAS Y LA CALUMNIA.

Esta Comisión, luego de un análisis cuidadoso coincide en que los dos tipos inicialmente invocados conllevan utilidad en las operaciones de procuración de justicia y que, si bien es cierto, está abierto el debate respecto de que representan riesgo para el libre y pleno ejercicio del derecho de libre expresión de ideas, de información y la libertad de opinión y de difusión de información, también, cierto es, que las posturas se encuentran sujetas a debate para un correcto discernimiento jurídico.

Ante ello, las diputadas y el suscrito diputado que conformamos esta Comisión, hemos coincidido en aplazar el debate para un momento subsecuente en que haya posibilidad de consenso para proscribir estos delitos de nuestro Código Criminal. Por lo que, es acuerdo de quienes asistimos a esta sesión de análisis y votación de dictamen abordar solamente el estudio respecto del tipo penal de CALUMNIA.

Siendo así, por principio de cuentas decimos que el delito de Calumnia tal como está estructurado en el Código Criminal de Zacatecas no ha sido objeto de declaración de inconstitucionalidad, sin embargo, con similar estructura a otros códigos locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que este tipo

penal choca con la base constitucional mexicana al apartarse del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que contempla el artículo 14 de la Carta Magna Nacional.¹⁸

Por otra parte, este delito, con su morfología actual representa una restricción injustificada a las libertades de expresión y de opinión pues sanciona por la mera expectativa y no por la materialización de un daño que pueda ser ocasionado por el ejercicio de los derechos libertarios aludidos. De manera particular, el tipo penal afecta, restringe y es disuasivo del ejercicio periodístico, pues quienes ejercen este relevante oficio se ven frente a una barrera jurídica que criminaliza su labor de informar y opinar sobre temas de relevancia social e interés público como lo es la práctica gubernamental, sus acciones, sus planes, debilidades y objetivos.

Hay diversas declaraciones, recomendaciones y peticiones internacionales para la derogación de leyes de desacato y también de las normas que criminalizan la defensa del honor. En su lugar se han inclinado acciones alternativas de castigo a quien viole ese bien jurídico, siendo el terreno del derecho civil a donde deben llevarse las controversias de esa naturaleza.

Como ejemplo, en marzo de 1994, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) realizó una conferencia hemisférica sobre libertad de prensa en el Castillo de Chapultepec, en la ciudad de México. Una

¹⁸ <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4724>

Ver más detalles del caso de Nayarit, citado en la exposición de motivos de la iniciativa que se estudia, la cual fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Legislatura del Estado de Zacatecas en fecha 13 de mayo del año 2025.

<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20250513114027.pdf>

de sus conclusiones fue: *“Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público”*¹⁹.

Los enfrentamientos entre el derecho al honor y la vida privada respecto de la libertad de expresión son reiterados y su atención y solución demanda mayor ponderación cuando se trata del plano privado de las personas. Sin embargo, hay una amplia doctrina sostenida por expertos que señala la diferencia de dimensiones cuando la libertad de expresión se orienta al ejercicio de gobierno, cuyos funcionarios tienen menor protección en su vida privada y mayor es el umbral que deben tolerar en el ejercicio de aquella libertad. Por tanto, las opiniones de los eruditos se inclinan para que prevalezca la libertad de expresión, dada la relevancia que tiene y que permite a la ciudadanía cuestionar y expresar ideas sobre lo que acontece en una sociedad democrática.

Cuando se trata del ejercicio periodístico no debe existir protección superior para los funcionarios del gobierno frente a la ciudadanía para diluir y menos para reprimir la crítica al desempeño público, tampoco la opinión sobre su rectitud, su capacidad y honestidad para dirigir los negocios de impacto colectivo. Pues, muchas veces, las leyes sobre difamación o calumnia buscan silenciar o reprimir la libertad de crítica y los cuestionamientos a funcionarios públicos, quienes deben estar dispuestos a escucharlos.

¹⁹ Principio 10 de dicha Declaración. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=330&IID=2>

Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado expresamente para erradicar o reformar leyes criminales por desacato y aquellas que protegen el honor y la vida privada, sea la difamación, injurias o calumnias y, en su caso, sean especialmente excepcionales en la aplicación de sanciones penales, que son las de mayor represión.

La Comisión Interamericana, señala:

...

C. Los delitos de difamación criminal (calumnias, injurias, etc)

17. ...

...

La Comisión considera que la obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formarse opinión y expresarla.²⁰

Por último, conviene dejar registro en esta acción dictaminadora de que en el ámbito federal desde el año 2007 fueron proscritas las figuras delictivas contra el honor de las personas. Por lo que, en Zacatecas, tenemos un retraso de casi dos décadas en la función

²⁰ https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=330&lID=2#_edn16

legislativa de alineamiento con el ámbito federal, por lo que se refiere al delito de Calumnia.

SEXTO. RESPECTO DE LOS DELITOS DE USURPACIÓN DE IDENTIDAD DIGITAL, ESPIONAJE DIGITAL Y RASTREO ILÍCITO DE PERSONAS.

La iniciativa en estudio propone configurar un título nuevo en el Código Penal del Estado con la denominación de “Delitos Digitales” que comprendería tres figuras nuevas: “USURPACIÓN DE IDENTIDAD DIGITAL, ESPIONAJE DIGITAL Y CIBERASEDIO”, además, propone crear un tipo penal nuevo denominado “Rastreo Ilícito de Personas”

Al respecto, esta Comisión de estudio considera que no es, técnicamente, necesario ni correcto crear una nueva capitulación en la ley penal sustantiva, pues los dos primeros delitos digitales propuestos pueden encuadrarse en el Código Penal mediante apartados ya existentes y adecuados al tema, nos referimos a los capítulos de “FALSIFICACIÓN Y USURPACIÓN DE IDENTIDAD” y el de “VIOLACIÓN O RETENCIÓN DE CORRESPONDENCIA; por supuesto, haciendo los ajustes adecuados a su nomenclatura y al articulado respectivo.

Por lo que se refiere a la figura de “Ciberasedio”, resulta improcedente para las suscritas y el suscrito dictaminantes entrar a su estudio, puesto que dicha figura penal con alto porcentaje de similitud a lo propuesto por la Diputada Cruz Hernández,

recientemente fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso del Estado de Puebla.²¹

Finalmente, creemos que la figura sobre “Rastreo Ilícito de Personas” es novedosa, despejará una laguna legislativa en esa materia y brindará protección a personas que resulten víctimas de la conducta que se describe en el tipo propuesto, Además, dará herramientas a los operadores jurídicos para prevenir, denunciar, combatir y sancionar a sujetos activos que incurran en tal comportamiento y evitar dejarlos en la libertad total de reproducir esa conducta por la ausencia del tipo penal que los sancione.

Por tanto, procedemos al análisis de las figuras penales propuestas:

USURPACIÓN DE IDENTIDAD DIGITAL

Como quedó apuntado líneas atrás, nuestro Código Penal contempla un capitulo sobre Usurpación de Identidad y es en éste donde, con comodidad técnica, es posible encuadrar la nueva figura propuesta.

La IDENTIDAD, entendida como el “conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás”²², debe ser protegida por el Estado y una buena manera de hacerlo es definiendo con claridad

²¹

https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=122189442074531474&id=61565944237594&mibextid=wwXlfr&rdid=iWWeSasQxgMjE7IV#
<https://articulo19.org/juzgado-ampara-a-article-19-y-declara-inconstitucional-el-delito-de-ciberasedio-en-puebla/>
<https://r3d.mx/2026/04/22/scjn-invalida-delito-de-ciberasedio-en-puebla-por-riesgos-a-la-libertad-de-expresion/>

²² <https://dle.rae.es/identidad>

que los rasgos de una persona no puede usarlos otra en perjuicio de la primera, salvo que exista la formalidad de un mecanismo avalado por la ley para actuar a nombre y representación de otra persona.

Usurpar la identidad, implica, aprovecharse indebidamente con carácter ilícito de los derechos, el nombre y la imagen de otra persona, obviamente sin su consentimiento y de manera furtiva y con violencia.

La usurpación, en la praxis moderna, ha ido más allá de mostrar un documento físico apócrifo para identificar a una persona determinada, ha desbordado el modo convencional de dar información falsa o valerse del nombre común o parecido físico para falsear o usurpar la identidad de un individuo. Hoy día, la usurpación de identidad ha crecido por la práctica en el espectro digital, por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación o por tener como herramienta la inteligencia artificial (IA).

Por ello, la iniciativa que se disecciona ayuda a la legislación vigente, pues, aunque la conducta de una persona al hacerse pasar falsamente por otra en el espectro digital pudiera estar comprendida en la descripción básica del delito de FALSIFICACIÓN Y USURPACIÓN DE IDENTIDAD, la taxatividad que exige el artículo 14 de nuestra Carta Magna por el deber de aplicación exacta de la ley penal nos obliga a dar mayor claridad y la objetividad adecuada a la legislación en comento.

Con relación al nombre que la iniciante le otorga a la figura criminal propuesta, esta Comisión considera conveniente modificarlo para evitar confusión con la nomenclatura de “espionaje” como delito federal²³, cuya bien jurídico de protección corresponde a la integridad territorial y la seguridad nacional ante la intromisión de extranjeros o a informantes nacionales.

Creemos que esta figura delictiva puede ser incorporada al Libro Segundo, a través del Título Tercero del Código Penal sólo modificando su nomenclatura actual, agregando lo que en letras negritas se aprecia enseguida: “ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN Y VIOLACIÓN O RETENCIÓN DE CORRESPONDENCIA **E INTROMISIÓN A MEDIOS DIGITALES**”; así mismo, es posible, conforme a la técnica legislativa, introducir nuevo capítulo y diverso articulado en dicho Título, creando el delito de “INTROMISIÓN A MEDIOS DIGITALES”.

Consecuentemente, la suscrita Comisión dictaminadora considera que la figura delictiva tiene un alto sentido de protección social e incorporarla a la legislación penal representará una ventaja frente al daño que se ocasiona a las personas -cada vez más reiterado- a través de tecnologías de la información y la comunicación, de redes o de cualquier otro medio electrónico por los que se accede, se sustrae o comercializa información, se interfiere un equipo, cuentas, aplicaciones o plataformas digitales.

“RASTREO ILÍCITO DE PERSONAS”

²³ Contemplado en los artículos 127, 128 y 129 del Código Penal Federal.

La seguridad, la privacidad, la integridad, la libertad de movilidad y la paz personal son, sin duda, prerrogativas indispensables para el bienestar y desarrollo de las personas, derechos reconocidos universalmente y reforzados en la garantía de su protección a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es deber del Estado Mexicano salvaguardar esos derechos a través de las instituciones de seguridad y justicia previamente establecidas, teniendo como instrumento la ley y logrando el equilibrio entre su aplicación y la defensa de aquellos.

México ha celebrado una amplia gama de convenios y tratados con otras naciones en materia penal que le obligan a la colaboración internacional para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de diversas figuras delictivas en pro de los derechos de las personas.

La Carta de las Naciones Unidas establece el deber de los estados miembros para promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Así mismo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos contempla como prerrogativas reconocidas: la seguridad, la libertad y la privacidad.²⁴

Por tanto, el contenido de la iniciativa en estudio al reclamar mejor legislación penal en Zacatecas, tanto en materia de Rastreo Ilícito de Personas como para la incorporación de tipos penales digitales, se alinea adecuadamente en el sistema jurídico internacional que rige a nuestro país.

²⁴ Ver artículos 1, 2, 3 y 12.

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Los dispositivos electrónicos para rastrear o localizar personas, bienes muebles, objetos o mercancías, son herramientas de suma utilidad y beneficio para todos en la actualidad. Ayudan y benefician procesos de la economía, sirven para mejorar servicios y funciones en lo público y lo privado, también para la protección de las infancias, personas adultas mayores y con discapacidad intelectual mediante su geolocalización, así como para disuadir a personas que, siendo sujetas de un proceso jurisdiccional o condenadas por algún crimen, pretendan sustraerse de la acción de la justicia.

Sin embargo, ese espectro de utilidad de las diversas herramientas tecnológicas de geolocalización, fuera de los casos aludidos en el párrafo anterior, está limitado al elemento indispensable de la autorización o consentimiento de las personas, de los propietarios de bienes o mercancías y de padres, madres o tutorías de niñas, niños o adolescentes. Sino hay anuencia expresa o tácita o el mandato de una ley, el rastreo debe considerarse un acto indebido e ilícito por atentar contra derechos fundamentales como la libertad, la seguridad personal y la privacidad.

Actualmente hay recurrencia en conductas de personas que deliberadamente llevan a cabo el rastreo de personas o bienes por interés personal, pasional o por investigación confidencial, lo cual resulta al margen de las normas legales. Ese comportamiento, al ser denunciado ante las autoridades de procuración de justicia, hoy en día, encuentra un camino sinuoso para ser acreditado como delito ante una instancia jurisdiccional y puesta ésta sancionarlo.

En efecto, como lo señala la iniciativa en estudio, existen tipos penales como el de amenazas, los delitos contra la seguridad en medios informáticos y magnéticos²⁵, la violencia familiar, el fraude, etc., en los que podría encuadrar la conducta de reproche (aunque con diversas dificultades técnico-jurídicas). Lo que hace necesario dar nitidez y precisión mediante una descripción genuina, *ad hoc* a la acción de localización no permitida para que la autoridad competente logre justificar el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando haya evidencias que prueben la ilicitud. Ello, hará posible el respeto de la garantía constitucional de la exacta aplicación de la Ley Penal.

SÉPTIMO. ACCIÓN LEGISLATIVA DE LA COMISIÓN PARA DAR REGULARIDAD A FRAGMENTOS NORMATIVOS DEL CÓDIGO PENAL.

REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. De acuerdo con el teórico vienés Hans Kelsen, la Constitución es la cúspide del sistema normativo de un país, conforme a ello, las leyes secundarias deben ajustarse estrictamente, para su validez, al contenido de dicho ordenamiento.

En el caso de nuestro país, la Constitución Federal cuenta con diversas herramientas que permiten regularizar el contenido de las leyes secundarias –federales y estatales– y armonizarlas a los principios y postulados de nuestra Carta Magna.

²⁵ Delitos previstos en los artículos 211-Bis 1° al 211Bis 7° del Código Penal Federal y en los numerales 192 Bis, 192 Ter, 192 Quater, 192 Quintus y 192 Sextus del Código Penal para el Estado de Zacatecas.

Conforme a lo señalado, la Constitución mexicana ha establecido recursos legales que facultan a instituciones específicas a exigir, mediante un procedimiento jurisdiccional, la regularización de una norma secundaria a través de la presentación de una demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los poderes legislativos, o de otras autoridades, que hubieran emitido un ordenamiento en contravención a nuestro Texto Fundamental.

De esta forma, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional son los medios de control que permiten el *reencauzamiento* de las normas que contravienen los postulados de la Carta Magna.

En el cuaderno de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁶, dichas figuras son definidas en los términos siguientes:

La controversia constitucional es el medio de control constitucional que se tramita en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que puede ser promovido por algún nivel, poder u órgano de gobierno, con el objeto de que sea revisada la constitucionalidad de una norma general o acto concreto emitido por alguno de dichos entes públicos y, en su caso, declarada su invalidez, por estimarse violatorio del sistema de distribución de competencias o del principio de división de poderes.

[La acción de inconstitucionalidad] Un medio de control constitucional a través del cual los sujetos expresamente legitimados para ello pueden plantear, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con miras a que se declare la invalidez, con efectos generales, de la norma declarada inconstitucional.

²⁶ https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/ficha-catalografica/2016-10/75639_0.pdf, consultado el 26 de junio de 2026.

De acuerdo con lo anterior, se han recibido en esta Soberanía Popular sendas acciones de inconstitucionalidad, cuyo objetivo es la regularización de reformas al Código Penal del Estado que, a juicio de los promoventes, han vulnerado el contenido de la Constitución Federal.

Las acciones de inconstitucionalidad son las siguientes:

1. Acción de inconstitucionalidad número 189/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en fecha 15 de enero de 2025.

Mediante la citada demanda, la CNDH se inconformó en contra del primer párrafo del artículo 311 bis, contenido en el Decreto número #016, por el cual se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Penal para el Estado de Zacatecas, publicado en el Suplemento 4 al número 96 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, correspondiente al 30 de noviembre del 2024.

Las reformas contenidas en el Decreto mencionado tuvieron como objetivo la despenalización de la interrupción del embarazo, entre los numerales modificados se encontraba el artículo 311 bis, cuya redacción es la siguiente:

Artículo 311 Bis. Comete el delito de aborto forzado el que, sin el consentimiento de la mujer o persona con capacidad de gestar, la haga interrumpir el embarazo en cualquier momento de éste, **con o sin el conocimiento de la víctima**. (Las negritas son de esta Comisión).

Al que cometa el delito de aborto forzado se le aplicarán de tres a seis años de prisión, sea cual fuere el medio que empleare. Si

además mediare violencia física o moral, la pena será de seis a diez años de prisión.

Si el aborto lo causare un médico, comadrona o partera, además de las sanciones que le correspondan, se le suspenderá de dos a cinco años en el ejercicio de su profesión.

La CNDH estimó que la porción normativa “con o sin el conocimiento de la víctima” vulneraba el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, pues al utilizar la palabra “víctima”, el legislador local dio pauta a un sinfín de interpretaciones en relación con dicho término, lo que podría generar problemas de aplicación de la norma en perjuicio de las mujeres y personas gestantes que fueran forzadas a abortar.

En sesión celebrada el 30 de septiembre de 2025, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la citada acción de inconstitucionalidad y determinó que, efectivamente, tal porción normativa vulneraba el contenido de la Constitución Federal, por lo que declaró su invalidez.

Debe señalarse que dicha porción normativa, dada su invalidez ya no puede ser aplicada y fue *expulsada* del sistema normativo estatal, con independencia de ello, esta Comisión estima pertinente la reforma que hoy se propone para el efecto de que el Código Penal no contenga más una disposición declarada inconstitucional.

Conforme a lo expresado, esta Comisión estima pertinente reformar el primer párrafo del artículo 311 bis, con la finalidad de suprimir la porción normativa “con o sin el conocimiento de la víctima”, para

el efecto de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres y las personas gestantes.

2. Acción de inconstitucionalidad número 47/2026, promovida por la Fiscalía General de la República en fecha 22 de abril de 2026.

Mediante la citada demanda, la Fiscalía se inconformó en contra del tercer párrafo del artículo 305, contenido en el Decreto número #139, por el cual se adicionan, reforman, y derogan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Zacatecas, publicado en el Suplemento 9 al número 18 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, correspondiente al 4 de marzo del 2026.

Entre los artículos modificados, esta Legislatura reformó y adicionó el artículo 305, y en sus primeros tres párrafos se estableció lo siguiente:

Artículo 305.- Al que instigue o ayude a otra persona al suicidio, se le impondrá sanción de tres a diez años de prisión si el suicidio se consuma.

Si la ayuda se prestare hasta el punto de ejecutar el responsable la muerte, la sanción será la que corresponda al homicidio, parricidio o feminicidio, según las circunstancias y modos de ejecución.

Si el suicidio no se lleva a efecto, pero su intento produce lesiones, **la sanción será de tres meses a tres años**. En todos los casos de este artículo se impondrá multa de quince a cuarenta y cinco veces la Unidad de Medida y Actualización. (Las negritas son de la Comisión).

[...]

Respecto del párrafo tercero, la Fiscalía consideró que el citado párrafo tercero vulneraba los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad y de certeza jurídica, violando con ello el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la finalidad de subsanar la citada imprecisión, los Diputados Santos Antonio González Huerta y Martín Álvarez Casio formularon, en la sesión ordinaria del 25 de junio del año en curso, iniciativa de reforma al artículo 305 del Código Penal y, para ello, argumentaron lo siguiente:

...el tercer párrafo del artículo 305 presenta una imprecisión técnica en su redacción. Actualmente establece que, en dicho supuesto, “la sanción será de tres meses a tres años”, sin especificar expresamente la naturaleza de la pena aplicable. A diferencia de otros preceptos del propio Código Penal y del mismo artículo, donde se señala con claridad que se trata de años de prisión, en este caso la omisión genera una inconsistencia normativa que puede dar lugar a interpretaciones innecesarias.

Si bien del contexto integral del precepto puede inferirse que la sanción corresponde a una pena privativa de la libertad, el principio de legalidad exige que las normas penales sean claras, precisas y ciertas. La técnica legislativa moderna demanda que las disposiciones sancionadoras describan de manera expresa tanto la conducta prohibida como la consecuencia jurídica aplicable, evitando ambigüedades que puedan afectar la seguridad jurídica.

Por ello, la presente iniciativa propone incorporar la palabra “prisión” al tercer párrafo del artículo 305 del Código Penal para el Estado de Zacatecas. Se trata de una reforma estrictamente aclaratoria y de técnica legislativa que no modifica el alcance del tipo penal, no incrementa sanciones y no crea nuevas hipótesis delictivas. Su finalidad es dotar de mayor claridad, coherencia y certeza al ordenamiento jurídico estatal.

Los diputados que integramos la Comisión de estudio coincidimos con los legisladores que suscriben la propuesta, toda vez que su iniciativa permitirá dotar de certeza y claridad el contenido del citado artículo 305, evitando la violación a los derechos humanos de las zacatecanas y los zacatecanos.

Conforme a ello, reiteramos el compromiso de esta Soberanía Popular de continuar fortaleciendo el catálogo de derechos humanos vigente, mediante la emisión de normas que cumplan con los principios y postulados de nuestra Carta Magna.

3. La regularidad constitucional implica, también, subsanar inconsistencias propias, derivadas de procesos legislativos en donde el cúmulo de actividades puede propiciar errores humanos.

Conforme a ello, en la sesión ordinaria del 25 de junio de este año, la diputada Ma. Teresa López García presentó una iniciativa para corregir una inconsistencia en el Código Penal del Estado, consistente en la existencia de dos Títulos Vigésimo Segundo constituidos por capítulos y artículos diversos.

De conformidad con la iniciante, la propuesta se sustenta en los argumentos siguientes:

Se observa que dentro del citado ordenamiento se identifica, en primer término, el “Título Vigésimo Segundo”, denominado “Hechos de Corrupción y Delitos en Contra del Adecuado Desarrollo de la Administración de Justicia Cometidos por Servidores Públicos”; sin embargo, posteriormente vuelve a incorporarse un diverso apartado identificado también como “Título Vigésimo Segundo”, relativo a “Delitos Contra el Medio Ambiente y la Gestión Ambiental”.

La repetición en la numeración de títulos dentro de un mismo ordenamiento jurídico genera inconsistencias sistemáticas y puede ocasionar dificultades en la interpretación normativa, referencias legales, criterios jurisdiccionales, citas doctrinales y aplicación práctica del derecho.

Con base en lo expuesto, esta Comisión de dictamen considera pertinente la modificación propuesta, en consecuencia, consideramos conveniente y procedente hacer la modificación contenida en la iniciativa, con la finalidad de que el último apartado del Código Penal del Estado cumpla con la secuencia numérica correcta y se identifique ahora como Título Vigésimo Cuarto, integrado por los siguientes capítulos:

**CAPÍTULO PRIMERO
DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL**

El citado capítulo está conformado por los artículos 386 al 392.

**CAPÍTULO SEGUNDO
DELITOS COMETIDOS POR ACTOS DE MALTRATO O CRUELDAD EN
CONTRA DE ANIMALES NO HUMANOS**

Este capítulo está integrado por los artículos 393 al 395.

4. Finalmente, esta Comisión considera pertinente proponer una reforma a esta asamblea legislativa, consistente en la derogación de la fracción IV del artículo 60, toda vez que el artículo 173 del Código Penal que preveía la conducta típica –peligro de contagio– fue derogado por esta Soberanía Popular mediante Decreto #541, publicado en fecha 4 de octubre del 2025, por lo que la subsistencia de dicha fracción implica una incongruencia en el articulado del Código.

Esta Comisión está atenta a las valiosas opiniones que surgen de nuestra gloriosa Universidad Autónoma de Zacatecas, dado que, en voz de la Doctora Abigaíl Gaytán Martínez, investigadora de esta Institución y a través del medio electrónico “Derecho Uaz Derecho Penal”, se hizo referencia a esta irregularidad normativa en nuestra Ley Criminal Sustantiva.

OCTAVO. DIÁLOGO Y COLABORACIÓN INSTITUCIONAL.

Para la integración de este dictamen, cuyos temas y articulado corresponden a tipos penales diversos, esta Comisión celebró reunión de trabajo con la Fiscalía General de Justicia del Estado con el afán de escuchar su opinión y recoger observaciones y propuestas que ayudaran a enriquecer el quehacer legislativo.

Este organismo autónomo tiene una alta responsabilidad en la conducción de procurar justicia, lo que implica la prevención y la investigación de los delitos en nuestra entidad. Su trabajo es de crucial importancia para la sociedad, actúa frente al Poder Judicial del Estado para acreditar conductas de reproche social, la culpabilidad de personas involucradas en la comisión delictiva, para proteger bienes jurídicos de primer orden en las personas y representa el interés social que anhela paz, seguridad, concordia colectiva y justicia.

Dicha función pública de la Fiscalía General le ha dotado de singular legitimidad y ello fortalece el trabajo legislativo mediante encuentros institucionales, con apertura, responsabilidad y actitud constructiva de nuestras normas jurídico-penales.

Esta Comisión ha recibido la opinión valiosa del Ministerio Público, la cual nutre el contenido de cada una de las enmiendas contenidas en este dictamen.

NOVENO. IMPACTO PRESUPUESTARIO. Esta Comisión de dictamen estima que se atiende lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley de Austeridad, Disciplina y Responsabilidad Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en razón de lo siguiente:

Las reformas consideradas como procedentes en este dictamen no tienen impacto presupuestario, ya que no se propone la creación de unidades administrativas, ni plazas, tampoco la implementación de programas sociales, ni compromete el presupuesto asignado de algún ente público.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 151, 154 fracción XX y 155 fracciones IV y V de la Ley Orgánica, 71 y 72 del Reglamento General, ambos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, las y el integrante de la Comisión de Justicia, nos permitimos someter a la consideración del Pleno, el presente dictamen, en los términos siguientes:

ÚNICO.- Se reforman los artículos 141, la fracción I del 148 Bis, el tercer párrafo del 227 Bis, las fracciones VII, VIII y IX del artículo 301, el párrafo tercero del 305, el primer párrafo del 311 Bis, el artículo 360, así como el epígrafe del TÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO que comprende los artículos 386 al 395; **se adicionan**, un segundo

párrafo -recorriéndose el actual en su orden- de la fracción primera del artículo 148 Bis, los párrafos segundo, tercero y cuarto al artículo 192 Bis, los artículos 227 Quáter, 227 Quintus, 258 Ter, el Capítulo III Bis denominado “Rastreo Ilícito de Personas” al Título Décimo Quinto (del Libro Segundo) el cual quedará integrado por los artículos 264 Bis, 264 Ter y 264 Quater, la fracción X al artículo 301; finalmente, **se derogan** la fracción IV del artículo 60 Bis, los artículos 274, 275, 276, 277, 278, 279, 281, 283 y 284; todos del Código Penal para el Estado de Zacatecas, para quedar como a continuación se señala:

Artículo 60 Bis.- Los delitos culposos solamente serán punibles en los casos expresamente determinados por la ley.

Sólo se sancionarán como delitos culposos los siguientes:

I a III. ...

IV. Se deroga.

V a IX. ...

Artículo 141.- Se impondrá prisión de **tres a doce años** y multa de **doscientas a trescientas cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización vigente**, al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas, organizada para delinquir, independientemente de la sanción que le corresponda por el delito que cometa.

Artículo 148 Bis.- ...

I. **Fabrique, posea o porte** uno o más instrumentos en forma de abrojos, cuchillas, erizos, estrellas, púas o picos ponchallantas, fabricados de cualquier material que por su resistencia o contundencia, dañe o impida el paso de vehículos particulares u oficiales.

Cuando los instrumentos descritos en el párrafo anterior sean usados para cometer algún delito, la pena de prisión

prevista en este artículo se incrementará en una cuarta parte en su mínimo y en su máximo.

...

II. a VII. ...

Artículo 192 Bis.- ...

Se aplicarán las mismas sanciones establecidas en el párrafo anterior a quien, sin la autorización debida y mediante las tecnologías de la información y la comunicación, redes, plataformas digitales o cualquier otro medio electrónico, acceda o sustraiga información no dispuesta para otros por el propietario de un dispositivo electrónico, bloqué o altere un equipo, cuenta, aplicación o una plataforma digital, con independencia de que la información se divulgue o no por el sujeto activo.

Las penas previstas en este artículo se aumentarán hasta en una mitad cuando:

- a) Se haga uso de cualquier modelo de programa informático malicioso, mecanismos de intervención, dispositivos de vigilancia digital, o cualquier herramienta destinada a vulnerar la seguridad informática y cause daño al dispositivo o altere, dañe, sustraiga o elimine la información en éste contenida;**
- b) La información obtenida, sustraída, reproducida, comercializada o transmitida corresponda a datos personales sensibles, información bancaria, financiera, fiscal, médica o biométrica;**
- c) Se afecten funciones o servicios esenciales o la integridad de instituciones de salud, seguridad pública, procuración o administración de justicia o de autoridades locales responsables de procesos electorales;**
- d) La conducta actualice cualquiera de las modalidades de violencia contra las mujeres conforme a la legislación en**

materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia;

- e) La víctima sea persona menor de edad, adulta mayor, persona con discapacidad o quien no pueda comprender el significado del hecho o no tenga la capacidad para resistirlo, o**
- f) El responsable sea servidor o servidora pública y utilice información obtenida con motivo de su empleo, cargo o comisión.**

No se sancionarán las conductas siguientes:

- I. A los padres o madres que intercepten o abran las comunicaciones digitales de quienes estén bajo su guarda y custodia, patria potestad o tutoría.**

Esta excluyente de responsabilidad operará, considerando en todo momento el principio del interés superior de la niñez y lo dispuesto, para cada caso, por la legislación en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes;

- II. Por razones de mantenimiento técnico autorizado, o**
- III. En ejercicio de una atribución legal o en cumplimiento de una orden judicial.**

Artículo 227 Bis.- ...

...

Las sanciones previstas en este **capítulo** se impondrán con independencia de las que correspondan por la comisión de otro u otros delitos.

Artículo 227 Quáter. Se sancionará con prisión de uno a cuatro años y multa de doscientas a trescientas veces la Unidad de Medida y Actualización vigente a quien, sin consentimiento de su titular o sin autorización legal y mediante el uso de medios

electrónicos, consiga o disponga para sí o para otra persona de cualquier dato o elemento del patrimonio digital que facilite la identificación de otra persona, con el fin de hacerse pasar por ella y obtener para sí o para otras cualquier lucro o beneficio económico.

Se entenderá por medios electrónicos a las tecnologías de la información y la comunicación, sistemas informáticos y plataformas digitales.

Así mismo, se entenderá por patrimonio digital: la contraseña, firma electrónica, credencial de acceso a cuentas digitales, huellas, identificadores electrónicos, datos biométricos u otros elementos de acreditación personal en el espectro radioeléctrico.

Artículo 227 Quintus.- Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad cuando:

- I. El responsable, para identificarse, utilice algún documento apócrifo, homonimia o parecido físico para suplantar la identidad de la víctima;**
- II. La víctima sea persona menor de edad, persona adulta mayor o con discapacidad o persona que no pueda comprender el significado del hecho o quien por cualquier razón no pueda resistirlo;**
- III. La persona responsable sea servidor o servidora pública o utilice información a la que tenga acceso con motivo de su empleo, cargo o comisión, o**
- IV. La persona responsable se aproveche de la relación de parentesco, laboral, de confianza o el vínculo afectivo de pareja o noviazgo con la víctima.**

Artículo 258 Ter.- La pena de prisión a que se refiere el artículo anterior se aumentará en una mitad más, en su mínimo y en su máximo, para quien, por cualquier medio, amenace a integrantes de cualquiera de las corporaciones de seguridad pública, a personas juzgadoras o quienes formen parte del Ministerio Público, todas del ámbito local, con causarles un mal en su persona, en su honor, en su prestigio o en sus bienes,

siempre que el delito se actualice como consecuencia del ejercicio de la función pública de la víctima.

**Capítulo III Bis
Rastreo Ilícito de Personas**

Artículo 264 Bis.- Comete el delito de rastreo ilícito de personas quien, sin el consentimiento expreso de la víctima y mediante cualquier acción realizada a través de medios electrónicos, de telecomunicación o digitales, coloque o active en el cuerpo, vehículo o en cualquier otro bien en posesión de una persona, dispositivos, mecanismos o cualquier sistema o herramienta tecnológica que permitan rastrear, monitorear, deducir, transmitir o publicar su desplazamiento o su ubicación.

A la persona responsable de este delito se le impondrán de uno a dos años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Artículo 264 Ter.- Las penas previstas en el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad más, en su mínimo y máximo, cuando:

- I. La víctima sea un niño, niña o adolescente, una persona con discapacidad, persona adulta mayor o persona que por cualquier circunstancia no pudiera resistirse o no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho;**
- II. La persona responsable del delito sea o haya sido cónyuge, concubino, concubina o tenga o haya tenido relación afectiva de pareja o noviazgo con la víctima;**
- III. El rastreo se lleve a cabo sobre mujer embarazada o con el fin de ejercer violencia de género;**
- IV. El rastreo se realice para facilitar la comisión de otro delito, o**
- V. La persona responsable sea servidora pública y que en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, haga uso indebido de sus atribuciones, recursos o información de que disponga para actualizar la conducta.**

Artículo 264 Quater.- No se sancionará la colocación de localizadores o dispositivos de rastreo, cuando:

- I. Se ordene por una autoridad competente;**
- II. Se realice sobre personas menores de edad y la haga o autorice quien ejerza la patria potestad, tutela o guarda sobre ellas, o**
- III. Se lleve a cabo en persona con alguna discapacidad, siempre que ella exprese su conformidad de manera libre e informada o, en su caso, mediante el sistema de apoyos adecuado. Lo que se hará, de conformidad con la legislación en materia de derechos de personas con discapacidad.**

Artículo 274. Se deroga

Artículo 275. Se deroga

Artículo 276. Se deroga

Artículo 277. Se deroga

Artículo 278. Se deroga

Artículo 279. Se deroga

Artículo 281. Se deroga

Artículo 283. Se deroga

Artículo 284. Se deroga

Artículo 301.- Se entiende que el homicidio y las lesiones son calificadas:

I. a VI. ...

VII. Cuando dolosamente se ejecuten por envenenamiento, contagio, asfixia o estupefaciente; **y**

VIII. Cuando se cometan en lugar concurrido por personas ajenas a los hechos y que pudieren resultar muertas o lesionadas;

IX. Cuando se cometan con odio, y

X. Cuando sea cometan en perjuicio de integrantes de cualquiera de las corporaciones de seguridad pública, de personas juzgadoras o de quienes formen parte del Ministerio Público, todas del ámbito local, siempre que el delito se actualice como consecuencia del ejercicio de la función pública de la víctima.

Artículo 305. ...

...

Si el suicidio no se lleva a efecto, pero su intento produce lesiones, la sanción será de tres meses a tres años **de prisión**. En todos los casos de este artículo se impondrá multa de quince a cuarenta y cinco veces la Unidad de Medida y Actualización.

...

Artículo 311 Bis. Comete el delito de aborto forzado el que, sin el consentimiento de la mujer o persona con capacidad de gestar, la haga interrumpir el embarazo en cualquier momento de éste. ~~con o sin el conocimiento de la víctima~~

...

Artículo 360.- Se impondrá de uno a seis años de prisión y multa de cien a doscientas cuotas **a quien después de la ejecución de un delito y sin haber participado en éste, reciba en garantía o consignación, posea, use, adquiera, oculte, transmita en propiedad o trafique de cualquier manera los instrumentos, objetos o productos del delito, a sabiendas de su origen ilícito,**

o si de acuerdo con las circunstancias debía **presuponer** su ilegítima procedencia. **La misma sanción se aplicará** al que ayude **a otra persona** para **alcanzar** los mismos fines.

TÍTULO VIGÉSIMO CUARTO

CAPÍTULO PRIMERO

DELITOS CONTRA EL MEDIO AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL

Artículo 386. ...

...

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado de Zacatecas.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente Decreto, y

Tercero. Infórmese el contenido de este decreto a las instancias jurisdiccionales federales que resolvieron y que substancian, respectivamente, las causas que se atienden en este mismo referidas a los delitos de Aborto e Instigación al Suicidio.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, 107 y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, se propone:

ÚNICO. Aprobar en todas y cada una de sus partes el contenido del presente Dictamen en los términos descritos en su valoración, estructura normativa y artículos transitorios.

Así lo dictaminaron y firman las diputadas y el único diputado, integrantes de la Comisión de Justicia de la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Zacatecas, a los 29 días del mes de junio del año dos mil veintiséis.

**COMISIÓN DE JUSTICIA
PRESIDENTE**

DIP. MARTÍN ÁLVAREZ CASIO

SECRETARIA

**DIP. MA. TERESA LÓPEZ
GARCÍA**

SECRETARIA

**DIP. DAYANNE CRUZ
HERNÁNDEZ**

SECRETARIA

**DIP. GEORGIA FERNANDA
MIRANDA HERRERA**

SECRETARIA

**DIP. ANA MARÍA ROMO
FONSECA**

SECRETARIA

DIP. RENATA LIBERTAD ÁVILA VALADEZ

2.3

Segunda lectura, discusión y aprobación en su caso, del dictamen respecto de la iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, en materia servicios de alojamiento prestados a través de plataformas digitales. Que presentan las comisiones de Turismo, y de Presupuesto y Cuenta Pública.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones unidas de Turismo, con Presupuesto y Cuenta Pública, les fue turnada para su estudio y dictamen, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, en materia de servicios de alojamiento a través de plataformas digitales.

Visto y estudiado que fue el documento en cita, estas Comisiones Legislativas someten a la consideración del Pleno el presente Dictamen, con base en lo siguiente

A N T E C E D E N T E S:

PRIMERO. En sesión ordinaria del Pleno, celebrada el 10 de marzo de 2026, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, en materia de servicios de alojamiento a través de plataformas digitales; suscrita por el Diputado Oscar Rafael Novella Macías.

En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum #1185 a la Comisión de Turismo, unida con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su estudio y dictamen correspondiente.

El iniciante sustentó su iniciativa en la siguiente

“El turismo es un fenómeno social, cultural y económico relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su residencia habitual por motivos personales.¹³ Se trata de un sector clave para las finanzas públicas; genera ingresos, desarrollo y progreso regional. Es tal la importancia del turismo que a decir de la Organización Mundial de Turismo, este sector genera ingresos equiparables para una economía nacional a la retribución generada por las exportaciones de petróleo¹⁴.

Sin lugar a dudas, el turismo es una de las actividades económicas más importantes, debido a que los efectos multiplicadores que detona se trasladan a otros sectores económicos generando empleo, derrama económica y crecimiento. Cifras de la Organización Mundial del Turismo (OMT) refieren que esta actividad es la responsable de crear uno de cada diez empleos en el mundo. Es considerado como el tercer mayor sector de comercio internacional, con el 10.4% del Producto Interno Bruto (PIB) y generador de 313 millones de trabajo en todo el planeta¹⁵.

El turismo constituye uno de los sectores estratégicos para el desarrollo económico del Estado de Zacatecas, su vocación cultural, histórica y patrimonial, reconocida a nivel nacional e internacional, ha convertido a la entidad en un destino relevante dentro del turismo cultural de México. De acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo Federal (SECTUR), el turismo aporta aproximadamente el 8.5% del Producto Interno Bruto nacional y genera millones de empleos directos e indirectos. En el caso de Zacatecas, la actividad turística representa una fuente importante de ingresos para hoteles, restaurantes, prestadores de servicios, transportistas y comerciantes locales¹⁶.

Zacatecas no es únicamente un destino turístico de relevancia nacional; nuestro Estado ha logrado proyectarse más allá de las fronteras del país, consolidándose con firmeza como un

¹³ Organización Mundial del Turismo. “Entender el turismo: Glosario Básico”, UNWTO, 2008, [en línea] consultado: 09 de febrero de 2022, disponible en: <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>

¹⁴ Véase: Organización Mundial del Turismo. “Porque el turismo”. UNWTO, 2017, [en línea], consultado: 09 de febrero de 2022, disponible en: <http://www2.unwto.org/es/content/por-que-el-turismo>

¹⁵ Véase: Portafolio. “Uno de cada diez empleos en el mundo es generado por el turismo”. 2019, [en línea], consultado: 09 de febrero de 2022, disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/uno-de-cada-diez-empleos-en-el-mundo-es-generado-por-el-turismo-529023>

¹⁶ Véase: <https://www.gob.mx/sectur/articulos/pib-turistico-contribuyo-con-8-7-del-total-de-la-economia-y-alcanzo-mas-de-2-71-billones-de-pesos-en-2024>

referente en el ámbito turístico internacional. Esta vocación, que distingue y enaltece a nuestra tierra, nos impone como representantes la responsabilidad de adoptar decisiones estratégicas, oportunas y bien fundamentadas, orientadas a fortalecer y potenciar, de manera eficaz y eficiente, el desarrollo integral del sector turístico que constituye uno de los principales motores de nuestra identidad y crecimiento económico.

Zacatecas cuenta con una importante infraestructura hotelera y de servicios, misma que se ha diversificado, por lo cual ya no solo los establecimientos hoteleros tienen disponibilidad, sino que los particulares a través de diversas plataformas digitales hoy en día prestan sus servicios, lo que ha ampliado la oferta para que todos aquellos que quieren visitar Zacatecas, tengan un lugar donde hospedarse.

La industria turística ha sido revolucionada en los últimos años por el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación; se han generado nuevos modelos de negocios, se ha modificado la estructura de los canales de distribución, los proveedores, agentes turísticos y consumidores han tenido la oportunidad de minimizar barreras de tiempo y de distancia. Desafortunadamente, esta revolución tecnológica también trae riesgos, desafíos y retos sociales, por ello, es necesario actualizar el marco normativo que se encarga de regular la aplicación de estas herramientas, con la finalidad de atender las necesidades y problemáticas que se enfrentan a partir de las condiciones económicas, sociales y culturales.

El alojamiento turístico temporal se constituye como una tipología específica y con características propias que la diferencian de otras más tradicionales que se ofertan en el sector turístico, se trata de un tipo de alquiler entre particulares, por periodos breves, es decir, días, semanas o algún mes, y en viviendas que no fueron construidas o adquiridas específicamente para la prestación de servicios de hospedaje turístico, es decir, un propietario de una vivienda, que opta por compartirla con otras personas interesadas en alojarse en ella por un periodo limitado de tiempo y con fines de uso turístico¹⁷.

La derrama económica que ha significado la llegada de las plataformas digitales y aplicaciones informáticas en materia turística

representa un beneficio tanto para los anfitriones

¹⁷Véase:<https://rebiun.baratz.es/OpacDiscovery/public/catalog/detail/pdf?detailId=b2FpOmNlbGVicmF0aW>

que ofrecen sus inmuebles, así como para los turistas, los cuales pueden tener más opciones de hospedaje en sus lugares de destino, sin embargo, la falta de regulación adecuada de estas plataformas digitales se ha traducido en problemáticas importantes y planos de desigualdad entre prestadores de servicios turísticos. La seguridad, la salubridad, la calidad de los alojamientos, su impacto en las comunidades vecinas y la equidad fiscal, son aspectos importantes que deben ser actualizados por seguridad y beneficio de los prestadores de servicios y de los consumidores.

La operación de servicios de hospedaje a través de plataformas digitales, sin un marco normativo claro en el ámbito estatal, puede generar problemas de competencia desleal frente a establecimientos hoteleros formales, evasión del Impuesto sobre Hospedaje, falta de estándares mínimos de seguridad y protección civil, publicidad engañosa, conflictos vecinales y afectaciones al ordenamiento urbano.

Diversos estudios en la materia se han pronunciado sobre la falta de regulación y desmedida proliferación de los servicios de hospedaje turístico temporal a través de plataformas digitales, entre las principales críticas se encuentran: crecimiento desbordado durante los últimos años y falta de regulación; menor contribución económica en renta y empleo; poder de atracción novedoso basado en el menor precio y la relación con los pobladores locales pero sin garantías suficientes para el turista; y la existencia de un trato jurídico regulatorio desigual, acompañado de un masivo incumplimiento con la normatividad vigente.

Por citar uno de los estudios mencionados, el cual concluye que la irrupción de estas plataformas ha introducido la capacidad de comercializar la oferta alojativa por días, propiciando una “hotelización” de las viviendas que no ha sido acompañada por un control administrativo y legislativo apropiado y ha desequilibrado la balanza de los derechos y obligaciones de sus explotadores y titulares frente a los que se han venido imponiendo a los modelos tradicionales de hospedaje turístico¹⁸.

¹⁸ Véase: <https://www.redalyc.org/pdf/5764/576476624002.pdf>

Por ende, se debe establecer obligaciones y responsabilidades a las personas que adopten este modelo de prestación de servicios, permite otorgar certidumbre jurídica a quienes son partícipes, garantiza el cumplimiento de medidas básicas de seguridad y salubridad de los establecimientos, así como también permite colocar en un plano de igualdad a la competencia de los establecimientos que ofrecen el servicio de alojamiento, en todas sus variantes.

La Ley de Turismo del Estado de Zacatecas no contempla actualmente disposiciones específicas respecto de los servicios de hospedaje ofertados mediante plataformas digitales, lo cual coloca en situación de desigualdad a los establecimientos formales de hospedaje que sí cumplen con requisitos de registro, protección civil, uso de suelo, pago de impuestos y estándares de calidad, asimismo, la ausencia de regulación impide garantizar plenamente los derechos de las y los turistas, por ejemplo, la publicidad engañosa, la falta de condiciones mínimas de seguridad, la inexistencia de seguros de responsabilidad civil y la opacidad en tarifas o políticas de cancelación constituyen riesgos reales que deben atenderse desde el ámbito normativo local.

Por tal motivo, la presente iniciativa de decreto propone reformar 3 leyes de nuestro Estado. Primero, se propone adicionar un Capítulo XIX, titulado De los Servicios de hospedaje ofertados mediante plataformas digitales, con los artículos 58, 59, 60, 61, 62 y 63, recorriéndose en el orden los subsecuentes, de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas.

El artículo 58 introduce una definición precisa del servicio, delimitando su ámbito territorial al Estado de Zacatecas y enfatizando que se trata de una prestación a cambio de contraprestación económica mediante herramientas tecnológicas de intermediación digital. Esta precisión conceptual es indispensable para dotar de certeza jurídica al ordenamiento.

El artículo 59 establece la obligación de inscripción previa en el Registro Estatal de Turismo, equiparando esta modalidad con los demás prestadores de servicios turísticos, con la finalidad de garantizar condiciones de legalidad, trazabilidad y supervisión administrativa.

El artículo 60 incorpora requisitos mínimos indispensables para proteger a los usuarios y garantizar la seguridad jurídica: acreditación de propiedad o posesión legítima, compatibilidad

de uso de suelo, cumplimiento de medidas de protección civil, seguro de responsabilidad civil y registro fiscal estatal para efectos del Impuesto sobre Hospedaje.

El artículo 61 establece obligaciones orientadas a la calidad del servicio y la protección del consumidor, tales como veracidad en la información ofertada, condiciones adecuadas de higiene y habitabilidad, transparencia tarifaria y cumplimiento fiscal.

El artículo 62 faculta a la Secretaría de Turismo, en coordinación con autoridades municipales y de protección civil, a realizar visitas de verificación, fortaleciendo la supervisión administrativa y por último el artículo 63 contempla un catálogo progresivo de sanciones, respetando los principios de proporcionalidad y legalidad administrativa.

Segundo, se propone adicionar un párrafo cuarto, recorriéndose en el orden los subsecuentes del Capítulo Tercero, titulado Del Impuesto Sobre Servicios de Hospedaje, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, a fin de establecer que La Secretaría de Finanzas podrá celebrar convenios con plataformas digitales para facilitar la retención y entero del impuesto, sin que ello implique regulación sobre su funcionamiento tecnológico.

Por último, se propone adicionar un artículo 51 Bis del Capítulo XI, titulado Unidades y Programas Internos de Protección Civil, de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas, a fin de estipular que los inmuebles destinados a la prestación de servicios de hospedaje mediante plataformas digitales deberán cumplir con las medidas mínimas de seguridad, prevención de incendios, señalización y rutas de evacuación que establezca la normatividad aplicable, asimismo, la autoridad podrá emitir dictámenes de cumplimiento como requisito para su registro ante la Secretaría de Turismo.

La presente propuesta no pretende regular el funcionamiento tecnológico de las plataformas digitales ni invadir materias reservadas a la Federación, tales como comercio electrónico, telecomunicaciones o competencia económica, por el contrario, se circunscribe estrictamente al ámbito de competencia estatal en materia de turismo, desarrollo económico local, protección civil y hacienda pública, conforme a lo dispuesto por los artículos 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel mundial y nacional se han iniciado cambios normativos para regular estas plataformas digitales, por ejemplo en España, comunidades autónomas como Cataluña y Madrid exigen registro previo, número identificador visible en la publicación digital y cumplimiento de requisitos de seguridad. En Francia, París implementó límites de días de renta anual y registro obligatorio. En Estados Unidos, ciudades como Nueva York y San Francisco han establecido sistemas de licencia y control administrativo.

En el ámbito nacional, la Ciudad de México reformó su Ley de Turismo para incorporar el registro obligatorio de anfitriones y límites operativos. Quintana Roo regula esta modalidad como prestación de servicios turísticos sujeta a inscripción estatal y pago de impuesto sobre hospedaje, lo que demuestra que la regulación local es constitucionalmente viable y necesaria para preservar la equidad en el mercado y proteger al consumidor.

La presente responde a la necesidad de actualizar el marco jurídico estatal ante la evolución tecnológica del mercado turístico, no se trata de restringir la innovación, sino de establecer reglas claras que garanticen competencia equitativa, seguridad, transparencia y cumplimiento fiscal. Zacatecas debe avanzar hacia un modelo de regulación equilibrado que reconozca la importancia económica de las plataformas digitales, pero que también proteja el interés público, el orden urbano y los derechos de los turistas.

Las plataformas digitales de hospedaje representan un fenómeno irreversible dentro de la economía contemporánea, impulsado por la innovación tecnológica, la globalización de los mercados y las nuevas dinámicas de consumo, en este sentido, Zacatecas no es ajeno a esta realidad, por el contrario, el crecimiento sostenido de inmuebles ofertados mediante aplicaciones digitales en la entidad exige una respuesta normativa responsable, moderna y jurídicamente sólida.

El no regular esta modalidad de hospedaje implica permitir un vacío normativo que afecta diversos intereses públicos: la equidad en la competencia económica frente al sector hotelero formal; la recaudación estatal mediante el Impuesto sobre Hospedaje; la seguridad de las personas usuarias; la protección civil; la transparencia en la información ofertada; y el ordenamiento urbano.

El modelo propuesto es equilibrado y constitucionalmente respetuoso, ya que no invade competencias federales, no regula el funcionamiento tecnológico de las plataformas, ni interviene en materias de comercio electrónico o telecomunicaciones. Se limita estrictamente a regular el servicio turístico que se presta físicamente dentro del territorio del Estado, bajo las facultades que la Constitución reconoce a las entidades federativas en materia de turismo, protección civil, hacienda pública y desarrollo económico local.

Al establecer un Registro Estatal obligatorio, requisitos mínimos de seguridad, veracidad en la información ofertada, cumplimiento fiscal y facultades de verificación administrativa, la reforma dota al Estado de herramientas jurídicas claras para supervisar esta actividad sin caer en excesos regulatorios, asimismo, al prever la posibilidad de celebrar convenios para la retención del Impuesto sobre Hospedaje, se fortalece la eficiencia recaudatoria sin imponer cargas desproporcionadas.

En síntesis, la presente propuesta representa un paso firme hacia la modernización del marco jurídico turístico de Zacatecas, adaptándolo a las nuevas realidades digitales sin perder de vista los principios de legalidad, equidad, seguridad y responsabilidad social. Regular no significa restringir; significa ordenar, transparentar y proteger el interés público.”

MATERIA DEL DICTAMEN.

Reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas, con el objetivo de establecer diversas regulaciones a los servicios de alojamiento prestados a través de plataformas digitales, en materia de protección civil y contribuciones.

VALORACIÓN DE LAS INICIATIVAS.

Para el estudio de la presente minuta, las y los legisladores que integramos estas Comisiones Dictaminadoras consideramos pertinente dividirlo en los siguientes

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Estas Comisiones Legislativas son competentes para estudiar, analizar y emitir el presente dictamen, de conformidad con lo que establecen los artículos 65 fracciones I y V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 52 fracción I, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 154 fracciones XXIII y XXIX, 155 fracción I, 180 fracción VI y 186 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. CONTENIDO DE LA INICIATIVA. La iniciativa materia del presente dictamen tiene por objeto reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, con la finalidad de establecer un marco jurídico específico para la regulación de los servicios de alojamiento temporal ofertados mediante plataformas digitales.

En términos generales, la propuesta parte del reconocimiento de una realidad económica y turística que ya se encuentra

presente en el Estado: la existencia de inmuebles ofrecidos al público para alojamiento temporal mediante aplicaciones, sitios web o herramientas tecnológicas de intermediación digital, a cambio de una contraprestación económica.

Esta modalidad ha ampliado la oferta de hospedaje disponible para turistas y visitantes, ha permitido que particulares generen ingresos complementarios y ha incorporado nuevas formas de intermediación dentro del mercado turístico.

No obstante, la ausencia de una regulación local específica genera diversos problemas de interés público. Entre ellos se encuentran la falta de certeza sobre quiénes prestan materialmente el servicio, la ausencia de mecanismos claros de registro y supervisión, la dificultad para verificar condiciones mínimas de seguridad e higiene, así como la insuficiente eficacia recaudatoria respecto del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje cuando dichas operaciones se realizan mediante plataformas digitales.

En ese sentido, la iniciativa propone adicionar un capítulo específico a la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, con la finalidad de definir jurídicamente esta modalidad de alojamiento, establecer su inscripción en el Registro Estatal de Turismo, prever requisitos mínimos de operación y fijar obligaciones vinculadas con la veracidad de la información ofertada, la transparencia tarifaria, las políticas de cancelación, las condiciones de habitabilidad, la seguridad de las personas

usuarias y la posibilidad de visitas de verificación por parte de la autoridad competente.

Asimismo, plantea reformar la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, particularmente en el capítulo relativo al Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, para establecer que la Secretaría de Finanzas podrá celebrar convenios con plataformas digitales, a efecto de facilitar la retención y entero del impuesto correspondiente, sin que ello implique regular el funcionamiento tecnológico de dichas plataformas.

De igual forma, la iniciativa propone adicionar una disposición a la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, a efecto de prever que los inmuebles destinados a esta modalidad de alojamiento temporal cumplan con medidas mínimas de seguridad, prevención de incendios, señalización y rutas de evacuación, conforme a la normatividad aplicable.

Las Comisiones dictaminadoras advierten que el objeto material de la iniciativa no consiste en regular el comercio electrónico, las telecomunicaciones, la arquitectura tecnológica de las plataformas, los algoritmos de intermediación ni los sistemas digitales de contratación. Su finalidad se circunscribe a ordenar los efectos jurídicos, turísticos, fiscales y administrativos de una actividad económica que se presta físicamente en inmuebles ubicados dentro del territorio del Estado de Zacatecas.

Por tanto, el presente dictamen parte de una premisa de equilibrio institucional: el Estado tiene la obligación de regular, recaudar, prevenir riesgos y proteger a las personas usuarias; pero también debe hacerlo mediante reglas razonables, técnicamente claras y proporcionales, de modo que la regulación no se convierta en una barrera injustificada a la innovación tecnológica, al emprendimiento, a la economía colaborativa o a la diversificación de la oferta turística.

TERCERO. TURISMO DIGITAL Y NUEVAS MODALIDADES DE ALOJAMIENTO. La actividad turística contemporánea, al igual que otras áreas de la actividad social, ha experimentado una transformación profunda derivada del uso intensivo de tecnologías de la información, plataformas digitales, sistemas de pago electrónico y mecanismos de reputación basados en evaluaciones de personas usuarias. Estos instrumentos han modificado la forma en que las personas planean viajes, contratan servicios, comparan precios, seleccionan destinos y acceden a opciones de alojamiento temporal.

Bajo esta nueva realidad, el alojamiento ofertado mediante plataformas digitales constituye una modalidad específica dentro del ecosistema turístico. No se identifica plenamente con el hospedaje hotelero tradicional, porque usualmente se presta en inmuebles habitacionales, por personas físicas o pequeños operadores, mediante esquemas de contratación digital y por periodos breves. Tampoco puede equipararse de manera

absoluta con el arrendamiento civil ordinario, porque se ofrece al público en general, se vincula a fines turísticos o de estancia temporal y forma parte de una cadena económica asociada a la actividad turística.

Por ello, estas Comisiones estiman pertinente reconocer esta modalidad bajo una categoría jurídica diferenciada, como puede ser la de “Estancia Turística Eventual”. Esta denominación permite distinguir el fenómeno regulado respecto del hospedaje hotelero tradicional, sin desconocer que ambos comparten un elemento material común: la puesta a disposición de un espacio de alojamiento temporal a cambio de una contraprestación económica.

La precisión conceptual es relevante desde la técnica legislativa y desde la seguridad jurídica. Si la ley trata de manera idéntica fenómenos distintos, corre el riesgo de imponer cargas excesivas o inadecuadas. Pero si omite regular actividades funcionalmente equivalentes, puede generar vacíos normativos, desigualdad competitiva, deficiencias recaudatorias y ausencia de protección efectiva para las personas usuarias.

En esa lógica, la Estancia Turística Eventual debe entenderse como el servicio de alojamiento temporal ofrecido al público, a cambio de una contraprestación económica, en inmuebles ubicados dentro del Estado de Zacatecas, cuya promoción, intermediación, reserva o contratación se realiza mediante

aplicaciones, sitios web, plataformas tecnológicas o cualquier otra herramienta digital.

Esta definición permite identificar con claridad tres elementos: primero, la existencia de un inmueble ubicado en territorio estatal; segundo, la prestación material de un alojamiento temporal; y tercero, el uso de medios digitales para la oferta, intermediación o contratación del servicio. Con ello se delimita adecuadamente el ámbito normativo local y se evita confundir la regulación de una actividad turística con la regulación del funcionamiento tecnológico de las plataformas digitales.

Las comisiones dictaminadoras consideran que la regulación de esta modalidad no debe tener por objeto inhibir su crecimiento, sino incorporarla ordenadamente al sistema turístico estatal.

Los servicios turísticos contratados a través de plataformas digitales representan una oportunidad para ampliar la oferta de alojamiento, diversificar destinos, favorecer la llegada de visitantes a zonas con menor infraestructura hotelera, generar ingresos complementarios para familias y dinamizar economías locales. Sin embargo, tales beneficios deben desarrollarse dentro de un marco mínimo de legalidad, seguridad y responsabilidad.

CUARTO. COMPETENCIA ESTATAL PARA REGULAR LA ACTIVIDAD. El análisis competencial de la iniciativa exige distinguir entre la plataforma tecnológica como medio de

intermediación digital y la actividad material de alojamiento temporal que se realiza en un inmueble ubicado dentro del Estado. Esta distinción resulta fundamental para evitar cualquier invasión de competencias federales y para delimitar adecuadamente el ámbito de actuación del legislador local.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a las entidades federativas. Sobre esta base, las entidades federativas cuentan con competencia para regular materias de interés local, siempre que no invadan ámbitos reservados expresamente a la Federación.

La iniciativa no regula telecomunicaciones, radiodifusión, comercio electrónico en sentido estricto, competencia económica, intermediación financiera, datos personales ni funcionamiento tecnológico de plataformas digitales. Por el contrario, se limita a regular una actividad turística que produce efectos materiales en territorio estatal: la prestación de alojamiento temporal en inmuebles ubicados en Zacatecas.

La competencia estatal encuentra sustento, además, en la materia turística, en la hacienda pública local, en la protección civil y en el desarrollo económico regional. El turismo es una actividad concurrente y de interés público, susceptible de coordinación entre Federación, entidades federativas y municipios. En ese marco, de conformidad con el artículo 9 de

la Ley General de Turismo, corresponde al Estado establecer reglas locales para el registro, promoción, supervisión y ordenamiento de prestadores de servicios turísticos que operan dentro de su territorio.

En materia fiscal, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece la obligación de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa en los términos que dispongan las leyes. Este mandato no solo habilita al legislador para establecer contribuciones, sino que exige que las cargas tributarias se distribuyan conforme a criterios de justicia fiscal, capacidad contributiva, legalidad y equidad. Si una actividad económica genera hechos imposables vinculados al hospedaje, resulta constitucionalmente válido establecer mecanismos que permitan una recaudación efectiva del impuesto correspondiente.

Conforme a la Ley General de Protección Civil, las entidades federativas cuentan con competencia para legislar y ejecutar acciones en la materia, bajo un esquema de coordinación con la Federación y los municipios, toda vez que dicho ordenamiento tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en dicha materia.

En ese sentido, la regulación estatal de medidas mínimas de seguridad, prevención de incendios, señalización, rutas de evacuación y verificación en inmuebles destinados a alojamiento temporal no invade competencias federales, sino que desarrolla

una atribución local vinculada con la gestión integral de riesgos, la prevención de emergencias y la protección de la vida, la salud y la integridad de las personas.

Por otro lado, el artículo 115 constitucional reconoce la existencia del municipio libre y sus atribuciones en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, uso de suelo, protección civil en el ámbito municipal y prestación de servicios públicos.

Por ello, la regulación estatal debe articularse con las competencias municipales, evitando sustituirlas indebidamente, pero permitiendo mecanismos de coordinación para verificar que la actividad se desarrolle en condiciones compatibles con la seguridad, habitabilidad y convivencia comunitaria.

El artículo 5 de la Constitución Federal reconoce la libertad de trabajo, industria, comercio o profesión, siempre que sea lícita. Esta libertad no impide la regulación estatal de actividades económicas, especialmente cuando involucran intereses públicos como la seguridad de las personas usuarias, el orden urbano, la protección civil, la recaudación fiscal y la transparencia de servicios. La regulación es constitucionalmente válida cuando persigue fines legítimos, es idónea para alcanzarlos y no impone restricciones desproporcionadas o innecesarias.

En consecuencia, este cuerpo dictaminador considera que la iniciativa se ubica dentro del ámbito competencial del Estado de Zacatecas, siempre que su redacción final preserve la distinción entre la regulación local del servicio material de alojamiento y la no intervención en el funcionamiento tecnológico de las plataformas digitales.

QUINTO. ECONOMÍA COLABORATIVA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. La economía colaborativa y las plataformas digitales han introducido nuevas formas de organización económica. A través de ellas, personas particulares pueden ofrecer bienes o servicios subutilizados, como habitaciones, viviendas o inmuebles completos, para atender demandas temporales de alojamiento, generando ingresos complementarios y ampliando la disponibilidad de servicios turísticos.

Desde una visión moderna de Estado, la respuesta normativa frente a estos modelos no debe ser de prohibición ni de resistencia tecnológica. El derecho público contemporáneo debe ser capaz de ordenar la innovación sin sofocarla; incorporar nuevas formas de mercado sin permitir vacíos regulatorios; y promover el desarrollo económico sin renunciar a la protección del interés general.

La regulación de plataformas digitales y de servicios asociados a la economía colaborativa exige un enfoque de neutralidad tecnológica. Esto significa que la ley no debe favorecer ni

castigar un modelo de negocio por el solo hecho de operar mediante tecnología, sino establecer reglas equivalentes frente a actividades que producen efectos económicos y sociales semejantes. La intervención normativa debe centrarse en la actividad material y en los riesgos que genera, no en la herramienta tecnológica utilizada para intermediarla.

En este sentido, las Comisiones estiman que la regulación de la Estancia Turística Eventual debe tener una finalidad de integración a la economía formal. Una regulación excesiva puede provocar informalidad, evasión, litigios o salida del mercado de pequeños anfitriones. Una regulación inexistente, en cambio, puede generar competencia inequitativa, afectaciones a la recaudación, riesgos a usuarios y conflictos comunitarios. Entre ambos extremos, este dictamen busca construir un modelo equilibrado.

La incorporación de esta modalidad al Registro Estatal de Turismo, la identificación de las personas que prestan materialmente el servicio, el establecimiento de obligaciones mínimas y la posibilidad de convenios con plataformas digitales permiten transitar hacia una economía turística más ordenada, transparente y fiscalmente responsable.

El Estado no debe impedir que la tecnología facilite nuevas formas de hospedaje, pero sí debe asegurar que dicha actividad se desarrolle con reglas mínimas de seguridad, responsabilidad, fiscalidad y transparencia. Bajo esta premisa, la regulación no

representa una restricción a la innovación, sino una condición para su sostenibilidad institucional.

SEXTO. EQUIDAD TRIBUTARIA Y COMPETENCIA

ECONÓMICA. Uno de los problemas centrales que justifica la intervención legislativa es la existencia de asimetrías regulatorias entre el hospedaje tradicional y el alojamiento temporal ofertado mediante plataformas digitales. Mientras los establecimientos hoteleros formales suelen estar sujetos a obligaciones de registro, permisos, protección civil, cumplimiento fiscal, estándares administrativos y vigilancia turística, los alojamientos digitales han operado en muchos casos con menores cargas de identificación, control y fiscalización.

La igualdad constitucional no exige tratar de manera idéntica a todos los sujetos económicos, sino regular de forma equivalente a quienes se encuentran en situaciones materialmente comparables. En este caso, tanto el establecimiento hotelero como la persona anfitriona que ofrece una Estancia Turística Eventual participan en el mercado de alojamiento temporal y obtienen una contraprestación económica derivada del hospedaje de visitantes.

La diferencia en la forma de intermediación, tradicional o digital, no justifica por sí misma la ausencia de obligaciones mínimas. Desde la perspectiva de equidad regulatoria, resulta razonable que quienes ofrecen alojamiento temporal al público

cumplan con deberes básicos de identificación, seguridad, información veraz, transparencia tarifaria y contribución fiscal.

Este enfoque permite construir un “piso parejo” entre prestadores que concurren al mismo mercado funcional, sin desconocer las diferencias existentes entre hoteles, casas de huéspedes, departamentos, habitaciones o inmuebles particulares. La finalidad del legislador no debe ser igualar artificialmente todos los requisitos, sino eliminar ventajas competitivas derivadas de vacíos normativos.

El principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal también exige que las contribuciones se apliquen de manera razonablemente uniforme a quienes realizan hechos generadores semejantes. Si el Impuesto sobre Servicios de Hospedaje grava la prestación de alojamiento a cambio de una contraprestación, la modalidad digital no debe convertirse en una vía para excluirse materialmente de la obligación tributaria.

Estas Comisiones estiman que una regulación adecuada favorece la competencia económica, porque evita que la informalidad o la opacidad operativa funcionen como ventaja de mercado.

Al mismo tiempo, se reconoce que las obligaciones deben ser proporcionales a la naturaleza del prestador. No sería razonable

imponer a una persona que ofrece una habitación de manera eventual las mismas cargas que a un hotel de gran escala.

SÉPTIMO. RECAUDACIÓN EFICIENTE Y FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS. El Estado de Zacatecas ya cuenta en su Ley de Hacienda con el Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, previsto en el artículo 46 Bis, el cual comprende el gravamen aplicable a la prestación de servicios de hospedaje, incluyendo aquellos que se realicen mediante plataformas digitales cuando se actualice el hecho imponible correspondiente.

Sin embargo, la existencia formal del impuesto no garantiza por sí misma su recaudación efectiva. En el caso de operaciones realizadas mediante plataformas digitales, la dispersión de sujetos, la temporalidad de las estancias, la multiplicidad de anfitriones, la contratación electrónica y la falta de información suficiente pueden dificultar la identificación, determinación, retención y entero del impuesto.

Por ello, el problema no radica únicamente en la creación del tributo, sino en la eficacia de su pago. Una norma fiscal sin mecanismos operativos adecuados puede derivar en baja recaudación, inequidad tributaria y cumplimiento desigual. En este contexto, la posibilidad de que la Secretaría de Finanzas celebre convenios con plataformas digitales para facilitar la retención y entero del impuesto constituye una herramienta de

administración tributaria moderna, compatible con la economía digital.

La colaboración con plataformas digitales puede permitir que el impuesto se recaude de manera más eficiente, sencilla y trazable, reduciendo cargas individuales para pequeños anfitriones y mejorando la capacidad de fiscalización del Estado. Esta medida no implica crear un nuevo impuesto, incrementar tasas ni imponer una contribución extraordinaria; se orienta a materializar de manera efectiva una obligación fiscal ya prevista en la legislación hacendaria local.

Desde la perspectiva de finanzas públicas, la recaudación del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje tiene relevancia estratégica, particularmente porque el turismo genera externalidades positivas para la economía local, pero también demanda infraestructura, promoción turística, servicios públicos, seguridad, movilidad, limpieza, protección civil y ordenamiento urbano. La contribución fiscal del sector permite que una parte de la derrama económica turística retorne al financiamiento de bienes públicos vinculados directa o indirectamente con la propia actividad.

Estas Comisiones consideran que la colaboración con plataformas digitales debe diseñarse bajo criterios de legalidad, transparencia, protección de datos, seguridad jurídica y certeza operativa. Los convenios no deben utilizarse para regular el funcionamiento tecnológico de las plataformas ni para

imponerles cargas ajenas a su papel de intermediarias; pero sí pueden establecer mecanismos de retención, información y entero del impuesto, cuando así lo permita la legislación fiscal aplicable.

Este modelo es consistente con una visión moderna de administración tributaria que busca facilitar el cumplimiento, reducir la evasión, evitar cargas innecesarias y fortalecer la recaudación sin obstaculizar la actividad económica. La finalidad no es sancionar la economía digital, sino incorporarla de manera eficiente al sistema tributario estatal.

OCTAVO. PROTECCIÓN Y DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS USUARIAS. La regulación de la Estancia Turística Eventual no solo tiene implicaciones fiscales o administrativas. También involucra la protección de derechos de las personas usuarias de servicios turísticos, particularmente en materia de seguridad, información, trato digno, no discriminación, transparencia contractual y protección frente a riesgos previsibles.

El artículo 1 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Bajo este mandato, el Estado debe adoptar medidas normativas y administrativas razonables para prevenir afectaciones a la vida, integridad, seguridad, igualdad y dignidad de las personas. En el ámbito turístico, tales obligaciones se traducen en la necesidad de contar con

servicios seguros, verificables, transparentes y no discriminatorios.

La Estancia Turística Eventual implica que una persona visitante ocupa temporalmente un inmueble que no necesariamente fue construido, diseñado o autorizado originalmente como establecimiento hotelero. Ello no significa que deba prohibirse la actividad, pero sí justifica que existan condiciones mínimas de habitabilidad, seguridad, higiene, identificación y responsabilidad frente a eventuales daños.

La transparencia tarifaria constituye otro elemento relevante. Las personas usuarias tienen derecho a conocer de manera clara el costo total del servicio, las reglas de cancelación, las condiciones del inmueble, los servicios incluidos y las restricciones aplicables. La falta de información suficiente puede generar publicidad engañosa, conflictos contractuales o afectaciones patrimoniales.

Asimismo, el principio de no discriminación debe observarse en la prestación de servicios turísticos, con independencia de que el alojamiento sea ofrecido por un hotel, una empresa, una persona física o un anfitrión mediante plataforma digital. La actividad turística debe desarrollarse bajo criterios de trato digno, igualdad de acceso y respeto a la diversidad de las personas usuarias.

A su vez, se estima necesario precisar que la regulación de los servicios de alojamiento ofertados mediante plataformas digitales debe armonizarse con las obligaciones ya previstas en la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas en materia de protección de niñas, niños y adolescentes. En particular, el artículo 57, fracción XIX, impone a los prestadores de servicios turísticos el deber de capacitar y sensibilizar a su personal para prevenir y detectar posibles casos de trata infantil, explotación sexual u otras formas de violencia asociadas al turismo; mientras que el artículo 57 Bis establece obligaciones específicas para los servicios de hospedaje o alojamiento, relacionadas con el registro de visitantes, identificación de personas adultas acompañantes de menores de edad y aviso a la autoridad competente ante posibles hechos delictivos.

Por ello, estas Comisiones consideran que dichas obligaciones deben ser observadas también por quienes ofrezcan estancias turísticas eventuales mediante plataformas digitales, en lo que resulte aplicable, pues la forma tecnológica de intermediación no modifica la naturaleza material del servicio de alojamiento ni puede constituir una excepción frente al deber de protección reforzada de niñas, niños y adolescentes.

Esta previsión resulta congruente con el interés superior de la niñez y fortalece la finalidad preventiva de la reforma, al garantizar que toda modalidad de hospedaje en el Estado opere

bajo estándares mínimos de seguridad, identificación y colaboración institucional.

Las Comisiones estiman que la iniciativa avanza correctamente al incorporar obligaciones de veracidad, transparencia, condiciones adecuadas de higiene, seguridad y habitabilidad. No obstante, tales obligaciones deben atribuirse principalmente a quien presta materialmente el servicio de alojamiento, sin perjuicio de que las plataformas puedan colaborar, en términos de los convenios respectivos y de las disposiciones aplicables, con mecanismos de información, registro o retención fiscal.

NOVENO. DERECHO A LA CIUDAD, ORDENAMIENTO URBANO Y HABITABILIDAD. La expansión del alojamiento temporal mediante plataformas digitales también debe analizarse desde la perspectiva territorial, urbana y comunitaria. El turismo es una actividad económica legítima y deseable para el desarrollo local; sin embargo, su crecimiento desordenado puede generar tensiones en barrios, centros históricos, zonas habitacionales y comunidades receptoras.

El derecho a la ciudad, entendido como la posibilidad de que las personas habiten, transiten, disfruten y participen en espacios urbanos ordenados, seguros, sostenibles e incluyentes, exige equilibrar la actividad turística con la vida comunitaria. La llegada de visitantes genera derrama económica, consumo local y promoción del destino; pero también puede incidir en la disponibilidad de vivienda, la convivencia vecinal, el uso de

servicios públicos, el ruido, la movilidad, la seguridad y la transformación de usos habitacionales.

Las Comisiones advierten que la regulación propuesta no debe convertirse en un instrumento de restricción arbitraria del uso de inmuebles particulares, ni en una barrera injustificada para quienes buscan obtener ingresos complementarios. Sin embargo, tampoco puede desconocerse que el alojamiento temporal, cuando alcanza cierta intensidad, deja de ser una actividad estrictamente privada y produce efectos públicos.

Por ello, resulta razonable que la ley prevea mecanismos de registro, verificación, coordinación con autoridades municipales y observancia de la normatividad aplicable en materia de uso de suelo, protección civil y ordenamiento urbano. La finalidad no es inhibir el turismo, sino evitar que la actividad se desarrolle sin información suficiente, sin trazabilidad institucional y sin herramientas mínimas para prevenir conflictos comunitarios.

En este punto, se considera que debe cuidarse especialmente la proporcionalidad de los requisitos. La exigencia de una constancia de uso de suelo compatible con hospedaje puede resultar razonable en inmuebles destinados de manera permanente o intensiva a alojamiento temporal, pero podría constituir una barrera excesiva para modalidades eventuales, habitaciones aisladas o pequeños anfitriones. Por ello, el dictamen puede explorar esquemas diferenciados, graduales o sujetos a manifestación bajo protesta de decir verdad, sin

perjuicio de las facultades municipales de verificación y sanción cuando se incumpla la normativa urbana aplicable.

La regulación debe reconocer que no todas las estancias turísticas eventuales tienen el mismo impacto territorial. No es equivalente un inmueble completo dedicado de forma permanente al alojamiento turístico que una habitación ofrecida ocasionalmente por una persona residente. La técnica legislativa debe permitir esa diferenciación, evitando tanto la falta de regulación absoluta como la sobrerregulación uniforme.

DÉCIMO. PROTECCIÓN CIVIL Y DEBER ESTATAL DE PREVENCIÓN. La protección civil constituye una función pública vinculada directamente con la tutela de la vida, integridad física, seguridad y patrimonio de las personas. En el caso de inmuebles utilizados para alojamiento temporal, aun cuando no se trate de establecimientos hoteleros tradicionales, existe un deber mínimo de prevención frente a riesgos previsibles.

La persona usuaria que contrata una estancia mediante plataforma digital puede no conocer la estructura del inmueble, las rutas de evacuación, los riesgos eléctricos, las condiciones de gas, la existencia de extintores, detectores, señalización o medidas básicas de respuesta ante emergencias. Esta asimetría de información justifica una intervención normativa mínima orientada a la prevención.

Las dictaminadoras consideran constitucionalmente válido establecer que los inmuebles destinados a Estancia Turística Eventual cumplan con medidas mínimas de seguridad, prevención de incendios, señalización y rutas de evacuación conforme a la normatividad aplicable. Tales medidas tienen un fin legítimo: proteger la vida e integridad de las personas usuarias, así como prevenir daños a terceros y a la comunidad.

No obstante, también se estima que la protección civil debe instrumentarse de manera compatible con la mejora regulatoria. Exigir dictámenes previos como condición absoluta para acceder al registro puede generar retrasos, discrecionalidad administrativa, costos desproporcionados y desincentivos a la formalización. Por ello, resulta pertinente valorar un modelo que combine declaración bajo protesta de decir verdad, obligaciones claras, verificaciones posteriores, sanciones efectivas y, en su caso, requisitos reforzados para inmuebles de mayor capacidad, mayor intensidad de uso o mayor nivel de riesgo.

De esta manera, el Estado cumple su deber de prevención sin transformar la protección civil en una barrera de entrada injustificada. La finalidad debe ser que más prestadores se registren y cumplan, no empujarlos a la informalidad por exceso de requisitos previos.

DÉCIMO PRIMERO. SEGURIDAD JURÍDICA Y DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES. Uno de los

elementos más relevantes para perfeccionar la iniciativa consiste en delimitar con precisión los sujetos obligados y la naturaleza jurídica de cada participante en la prestación del servicio. En esta modalidad concurren, al menos, tres actores: la persona anfitriona o prestadora material del alojamiento; la persona usuaria o huésped; y la plataforma digital que facilita la promoción, intermediación, reserva o contratación del servicio.

La seguridad jurídica exige no confundir estos roles. La persona anfitriona o titular de la posesión del inmueble es quien presta materialmente el alojamiento y, por tanto, quien debe responder por las condiciones del inmueble, la veracidad de lo ofertado, la habitabilidad, las medidas básicas de seguridad, el cumplimiento de obligaciones locales y, en su caso, la contribución fiscal correspondiente.

La plataforma digital, por su parte, no presta materialmente el servicio de alojamiento por el solo hecho de facilitar la publicación, búsqueda, intermediación, reserva o pago. Su papel es tecnológico e intermediador, salvo que fuera participe directamente como propietaria, poseedora, administradora o explotadora del inmueble. Por ello, la ley debe evitar atribuirle obligaciones propias de prestador material del servicio cuando su intervención se limita a la intermediación digital.

Esta distinción no significa que las plataformas queden al margen de todo deber de colaboración. En el ámbito fiscal,

administrativo y de información, pueden establecerse convenios y obligaciones razonables de cooperación, especialmente para facilitar la retención y entero del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, así como para contribuir a la trazabilidad de la actividad en los términos que establezca la legislación aplicable.

La delimitación adecuada de responsabilidades evita litigios, reduce incertidumbre y permite una implementación más eficaz. Una regulación imprecisa podría generar cargas indebidas para las plataformas o, en sentido inverso, permitir que los prestadores materiales eludan obligaciones bajo el argumento de que la operación se realiza mediante una herramienta tecnológica.

Por ello, las Comisiones estiman procedente incorporar una precisión normativa en el sentido de que la sola operación, administración o puesta a disposición de una plataforma tecnológica no implica, por sí misma, la prestación directa de servicios turísticos o de Estancia Turística Eventual. Esta precisión debe acompañarse de reglas que permitan la colaboración institucional de dichas plataformas en materia fiscal y administrativa, sin convertirlas artificialmente en responsables de condiciones materiales que corresponden al inmueble y al anfitrión.

DÉCIMO SEGUNDO. MEJORA REGULATORIA, SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROPORCIONALIDAD.

Toda regulación administrativa debe observar los principios de

legalidad, necesidad, proporcionalidad, razonabilidad, seguridad jurídica y eficiencia. En materia económica, además, debe evitar cargas innecesarias que inhiban la formalización, eleven costos de cumplimiento o generen barreras de entrada injustificadas.

El test de proporcionalidad permite evaluar la validez de una medida regulatoria a partir de tres criterios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La medida es idónea cuando contribuye a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo; necesaria cuando no existe una alternativa menos restrictiva igualmente eficaz; y proporcional en sentido estricto cuando los beneficios públicos que produce justifican las cargas que impone.

Aplicado al presente caso, la regulación de la Estancia Turística Eventual persigue fines legítimos: seguridad de las personas usuarias, ordenamiento turístico, equidad tributaria, protección civil, transparencia y recaudación efectiva. También es idónea, porque el registro, la identificación de prestadores, las obligaciones mínimas y la verificación administrativa permiten ordenar una actividad actualmente dispersa.

Sin embargo, la necesidad y proporcionalidad de cada requisito debe analizarse con cuidado. Exigir documentos, constancias o dictámenes previos para todo tipo de anfitrión, sin distinguir escala, frecuencia, capacidad o nivel de riesgo, puede resultar excesivo y desincentivar la formalización. En cambio, los esquemas de manifestación bajo protesta de decir verdad,

registro digital, verificación posterior, coordinación interinstitucional y sanciones efectivas pueden alcanzar el mismo fin con menor carga administrativa.

Estas Comisiones consideran que una regulación inteligente debe facilitar el cumplimiento. Si registrarse es complejo, costoso o incierto, los pequeños prestadores pueden optar por permanecer en la informalidad. Si el procedimiento es claro, ágil y proporcional, el Estado incrementa su capacidad de supervisión, recaudación y prevención.

En ese sentido, resulta conveniente valorar ajustes orientados a: sustituir algunos requisitos documentales previos por declaraciones bajo protesta de decir verdad; establecer verificaciones posteriores; prever procedimientos digitales de inscripción; evitar duplicidades entre dependencias; delimitar con claridad qué autoridad verifica cada materia; y graduar las exigencias conforme a la capacidad, frecuencia o intensidad de uso del inmueble.

La simplificación administrativa no implica renunciar al interés público. Por el contrario, fortalece la eficacia de la regulación al hacerla cumplible. Una norma formalmente estricta pero materialmente incumplible produce informalidad. Una norma clara, proporcional y verificable genera cumplimiento efectivo.

DÉCIMO TERCERO. TÉCNICA LEGISLATIVA Y RAZONABILIDAD NORMATIVA. Desde la perspectiva de

técnica legislativa, la reforma debe estructurarse con precisión conceptual, distribución adecuada de materias y claridad en la asignación de obligaciones. La Ley de Turismo debe regular la naturaleza turística de la actividad, el registro, las obligaciones básicas de prestadores y las facultades de verificación sectorial. La Ley de Hacienda debe concentrar los aspectos relativos al Impuesto sobre Servicios de Hospedaje, incluyendo mecanismos de retención, entero y colaboración. La Ley de Protección Civil debe establecer las medidas mínimas de seguridad y prevención de riesgos aplicables a los inmuebles.

Esta distribución normativa evita duplicidades, mejora la sistematicidad del orden jurídico y permite que cada ley regule aquello que corresponde a su naturaleza. La claridad en la ubicación de obligaciones es indispensable para que las personas reguladas conozcan sus deberes y para que las autoridades ejerzan sus atribuciones sin invasión competencial ni discrecionalidad excesiva.

Las Comisiones consideran que la reforma es razonable porque no prohíbe la actividad, no impide el uso de plataformas digitales, no regula el funcionamiento tecnológico de las aplicaciones, no crea un nuevo impuesto y no impone un régimen sancionador extraordinario. Su finalidad es establecer condiciones mínimas para que una actividad económica existente opere en condiciones de certeza, seguridad, transparencia y cumplimiento fiscal.

Asimismo, la reforma permite fortalecer la política turística estatal. El conocimiento institucional sobre la oferta real de alojamiento temporal contribuye a la planeación turística, a la promoción de destinos, a la medición de capacidad de hospedaje, al diseño de estrategias de desarrollo local y al fortalecimiento de la información pública disponible para la toma de decisiones.

Por ello, este colectivo dictaminador estima que la regulación propuesta, con los ajustes técnicos correspondientes, constituye una medida legislativa jurídicamente viable, económicamente razonable y administrativamente necesaria para adaptar el marco normativo estatal a las nuevas modalidades del turismo digital.

DÉCIMO CUARTO. IMPACTO PRESUPUESTARIO. Las Comisiones dictaminadoras estiman que se atiende lo dispuesto en el artículo 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en relación con los numerales 27, 28, 30 y 33 de la Ley de Austeridad, Disciplina y Responsabilidad Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en razón de lo siguiente.

La modificación normativa en estudio tiene como propósito hacer efectiva la recaudación del impuesto sobre hospedaje que actualmente prevé la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, Esta regulación no implica, por sí misma, la creación de nuevos entes públicos, dependencias, unidades administrativas o

estructuras burocráticas adicionales. Las funciones de registro, verificación, coordinación fiscal y protección civil pueden desarrollarse mediante las autoridades actualmente competentes, a partir de mecanismos de coordinación administrativa, digitalización de procedimientos y aprovechamiento de capacidades institucionales existentes.

En ese sentido, la reforma no genera un impacto presupuestario que comprometa recursos adicionales no previstos. Por el contrario, puede contribuir a fortalecer la recaudación estatal mediante una aplicación más eficaz del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje ya existente en la Ley de Hacienda del Estado.

La posibilidad de celebrar convenios con plataformas digitales para facilitar la retención y entero del impuesto puede mejorar la eficiencia recaudatoria sin crear nuevas cargas tributarias, sin aumentar tasas y sin exigir estructuras administrativas complejas, constituye un mecanismo de administración fiscal que puede reducir evasión, facilitar cumplimiento y generar información útil para la planeación hacendaria.

No obstante, estas Comisiones consideran conveniente que las autoridades competentes implementen la reforma bajo criterios de austeridad, eficiencia administrativa, interoperabilidad digital y simplificación de trámites, evitando que su aplicación derive en costos innecesarios para el Estado o para las personas reguladas.

En consecuencia, se estima que la reforma es compatible con los principios de responsabilidad presupuestal y planeación del gasto público, toda vez que no genera obligaciones presupuestarias estructurales adicionales y, en cambio, puede fortalecer los ingresos públicos derivados de una contribución ya prevista en el marco hacendario estatal.

En ese orden de ideas, la presente modificación no implica ni propone crear nuevas estructuras administrativas, ni tampoco se incrementa o disminuye algún capítulo del gasto, teniendo en cuenta que su incorporación al marco jurídico no implica un aumento de recursos humanos, materiales o financieros, puesto que los existentes utilizados en el modelo vigente son compatibles con el contenido de la reforma.

Es así que, estimando que el espíritu y efectos del impacto presupuestario consisten en lograr que la aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realicen en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, este cuerpo dictaminador es de la opinión de que la presente reforma cumple con el citado principio, al no generar un compromiso económico que no haya sido previsto de forma anticipada en el Presupuesto de Egresos del Estado del ejercicio fiscal en curso.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en los artículos 65 fracciones I y V de la Constitución Política del

Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 52 fracción I, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 154 fracción XXIX, 155 fracción I y 186 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas; 107, 108 de su Reglamento General, las Diputadas y Diputados integrantes de las Comisiones de Turismo, así como de Presupuesto y Cuenta Pública, de la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado, emiten el presente dictamen, de conformidad con lo siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

PRIMERO. Se adicionan los artículos 57 Ter, 57 Quater, 57 Quinquies, 57 Sexies, 57 Septies y 57 Octies, a la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, para quedar como a continuación se señala:

Artículo 57 Ter. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por servicio de hospedaje o estancia turística eventual, ofertados mediante plataformas digitales, al servicio de alojamiento que se ofrezca al público en general, a cambio de una contraprestación económica, a través de aplicaciones, sitios web o herramientas tecnológicas de intermediación digital, en inmuebles ubicados dentro del Estado de Zacatecas.

Las plataformas digitales se entenderán solo como un medio para facilitar la promoción, intermediación, pago o contratación de dichos servicios, por lo que no se considerarán prestadores de servicios turísticos, de

alojamiento o de estancia turística eventual, y la responsabilidad del servicio recaerá sobre el anfitrión.

Artículo 57 Quater. Las personas físicas o morales que ofrezcan servicios de hospedaje o estancia turística eventual mediante plataformas digitales, deberán inscribirse previamente en el Registro Estatal de Turismo, señalando cada inmueble o espacio que destinen a la actividad. Su registro previo será requisito indispensable para operar en el territorio estatal.

Artículo 57 Quinquies. Además de los requisitos establecidos por la presente Ley, para obtener el registro, el solicitante deberá acreditar:

- I. Identificación oficial vigente;**
- II. Carta bajo protesta de decir verdad que tiene la posesión legal del inmueble;**
- III. Carta bajo protesta de decir verdad que cumple con las medidas de protección civil adecuadas para la prestación del servicio;**
- IV. Seguro de responsabilidad civil vigente que cubra daños a huéspedes, y**
- V. Inscripción en el padrón estatal de contribuyentes para efectos del Impuesto sobre Hospedaje.**

Artículo 57 Sexies. Las personas registradas deberán:

- I. Garantizar que las condiciones del inmueble correspondan verazmente con lo ofertado en la plataforma digital;**
- II. Mantener condiciones adecuadas de higiene, seguridad y habitabilidad;**

- III. Exhibir tarifas totales y transparentes;**
- IV. Proporcionar información clara sobre políticas de cancelación;**
- V. Cumplir con lo señalado en el artículo 57 Bis de esta Ley, y**
- VI. Permitir visitas de verificación administrativa por parte de la autoridad competente.**

Artículo 57 Septies. La Secretaría y las autoridades en materia de protección civil, podrán realizar visitas de verificación para constatar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo anterior.

Artículo 57 Octies. El incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 57 Quinquies y 57 Sexies dará lugar a:

- I. Amonestación;**
- II. Multa de 10 a 100 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;**
- III. Suspensión temporal del registro, y**
- IV. Cancelación definitiva del registro estatal.**

Las sanciones se aplicarán por parte de la Secretaría, a las personas registradas como propietarias del bien inmueble, anfitriones o prestadoras del servicio.

Para los conceptos de anfitrión y plataforma digital se atenderá a lo previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Artículo 57 Nonies. Para hacer efectivo lo dispuesto en los artículo 57 Ter al 57 Octies, se estará a lo dispuesto a la

Ley del Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas.

SEGUNDO. Se adiciona un párrafo cuarto, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 46 Bis de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

CAPÍTULO TERCERO

Del Impuesto Sobre Servicios de Hospedaje

ARTÍCULO 46 BIS

...

...

...

La Secretaría podrá celebrar convenios con plataformas digitales para facilitar la retención y entero del impuesto, sin que implique regulación sobre su funcionamiento tecnológico.

...

...

...

TERCERO. Se adiciona un artículo 51 Bis a la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículo 51 Bis. Los inmuebles destinados a la prestación de servicios de hospedaje o estancia turística eventual mediante plataformas digitales, deberán cumplir con las medidas mínimas de seguridad, prevención de incendios, señalización y rutas de evacuación que establezca la normatividad aplicable.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

SEGUNDO. El Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias competentes, deberá realizar las adecuaciones reglamentarias y administrativas necesarias para la implementación del presente Decreto, dentro de un plazo que no exceda de noventa días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. La Secretaría de Turismo deberá habilitar o adecuar el Registro Estatal de Turismo para la inscripción de las

estancias turísticas eventuales ofertadas mediante plataformas digitales, dentro de un plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

El registro deberá implementarse preferentemente mediante herramientas digitales, bajo criterios de simplificación administrativa, accesibilidad, gratuidad o bajo costo, protección de datos personales y mínima carga regulatoria.

CUARTO. Las personas físicas o morales que, a la entrada en vigor del presente Decreto, ya ofrezcan estancias turísticas eventuales mediante plataformas digitales en inmuebles ubicados dentro del Estado de Zacatecas, contarán con un plazo de noventa días naturales, contados a partir de que la Secretaría de Turismo habilite el registro correspondiente, para realizar su inscripción.

En caso de no cumplir con el registro dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, se harán acreedoras a las sanciones previstas en el presente Decreto.

QUINTO. La Secretaría de Finanzas deberá iniciar, dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las gestiones necesarias para celebrar convenios de colaboración con las plataformas digitales que intermedien estancias turísticas eventuales en el Estado, a

efecto de facilitar la retención y entero del Impuesto sobre Servicios de Hospedaje previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Los convenios deberán procurar mecanismos sencillos, digitales y eficaces de cumplimiento, sin que ello implique regular el funcionamiento tecnológico de las plataformas digitales.

SEXTO. Las autoridades estatales y municipales competentes en materia de protección civil deberán emitir, dentro de un plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los lineamientos mínimos de seguridad aplicables a los inmuebles destinados a estancias turísticas eventuales, atendiendo a criterios de proporcionalidad, capacidad del inmueble, nivel de riesgo, frecuencia de uso y número máximo de personas usuarias.

SÉPTIMO. La Secretaría de Turismo, la Secretaría de Finanzas y las autoridades competentes en materia de protección civil deberán coordinarse para evitar duplicidad de trámites, requerimientos o verificaciones, procurando el uso de medios electrónicos y la simplificación administrativa.

OCTAVO. La Secretaría de Turismo deberá realizar campañas informativas dirigidas a personas anfitrionas, prestadoras del servicio, usuarias y plataformas digitales, con la finalidad de

difundir las nuevas obligaciones previstas en el presente Decreto, los plazos de registro, los requisitos aplicables y los mecanismos de cumplimiento.

NOVENO. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los integrantes de las Comisiones de Turismo, Presupuesto y Cuenta Pública, proponemos a esta Honorable Asamblea:

ÚNICO. Se apruebe en todas y cada una de sus partes el contenido del presente Dictamen, en los términos descritos en la valoración, estructura lógico-jurídica y artículos transitorios incorporados en este instrumento legislativo.

Así lo dictaminaron y firman las Diputadas y Diputados, integrantes de la Comisión de Turismo, y de la Comisión de Presupuesto

**Quinta Legislatura
del mes de ju**

Dictamen respecto de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo del Estado de Zacatecas, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas y de la Ley de Protección Civil del Estado y Municipios de Zacatecas, en materia de servicios de alojamiento a través de plataformas digitales.

**Sexagésima
nueve días**

**COMISIÓN DE TURISMO DE LA
H. LXV LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS**

DIP. DAYANNE CRUZ HERNÁNDEZ

Presidenta

**DIP. PEDRO
MARTÍNEZ FLORES**

Secretario

**DIP. MARÍA DOLORES
TREJO CALZADA**

Secretaria

**COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA DE LA
H. LXV LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS**

DIP. RUTH CALDERÓN BABÚN

Presidenta

**DIP. DAVID
GONZÁLEZ HERNÁNDEZ**

Secretario

**DIP. MARCO VINICIO
FLORES GUERRERO**

Secretario

DIP. ALFREDO

DIP. MA. TERESA

FEMAT BAÑUELOS
Secretario

LÓPEZ GARCÍA
Secretaria

**DIP. LYNDIANA ELIZABETH
BUGARÍN CORTÉS**
Secretaria